RACCOLTA

DELLE

LEGGI SPECIALI

E CONVENZIONI INTERNAZIONALI

DEL REGNO D'ITALIA

fondata dal Professore

EMIDIO PACIFICI-MAZZONI

e continuata da

GIUSEPPE SAREDO e SEBASTIANO GIANZANA

col concorso degli Avvocati

AMAR MOISÈ — BERGÕEN CAV. A. — BRUNI BRUNO — A. BIANCHI — A. BRUNIALTI — F. BUFALINI
CALABRESE G. B. — G. B. CERESETO — CLAVARINO C. G. — CLEMENTINI P. — COEN SAMUELE
DE CUPIS ADRIANO — DEL VECCHIO GIULIO CESARE — DEMURTAS ZICHINA PASQUALE
DIALTI DARIO — FERRARIS V. — FOSCOLO LUCIANO — GALLINI CARLO — LEPORINI GIUSEPPE
LUPACCHIOLI CAV. SCIPIONE — MAGGI ISIDORO — MARTINELLI A. — PADOA ACHILLE
PALMA LUIGI — PANDOLFI ALESSANDRO — PASINI COMM. GIOVANNI
QUARTA CAV. ORONZO — QUARTA CAV. ALBERTO — RABBENO CAV. ARONNE — SABBATINI GIUNIO
SANI COMM. COLONNELLO — A. SCEVOLA — SCIALOJA VITTORIO
SERPIERI ACHILLE — SILVAGNI D. — TIEPOLO CAV. GIAN DOMENICO — TRIOLI CAV. RAFFAELE
VENZI CAV. FILIPPO — VITALEVI MARCO — V. ZANGHIERI.

3ª Serie — Volume XIII

COMMENTO

ALLE

LEGGI SULLE IMPOSTE COMUNALI

TORINO

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE

33, Via Carlo Alberto, 33.

1889

TITOLO I.

TASSA PER L'AFFITTO DI BANCHI IN FIERE E MERCATI.

CAPO I.

I mercati e le fiere. — Precedenti storici e legislativi. — La tassa per l'affitto di banchi in fiere e mercati nella legislazione italiana.

1. *I mercati e le fiere. Accenni storici.*
2. Segue.
3. *La privativa del diritto di affitto di banchi in fiere e mercati restituita ai Comuni dopo la rivoluzione francese.*
4. *Regolamento delle fiere e mercati in Italia.*
5. *La legge 16 maggio 1886.*
6. *Privativa accordata ai Municipi dalla legge del 20 marzo 1865.*
7. *Nella nostra legge la* privativa *in discorso viene a confondersi colle tasse di occupazione di suolo pubblico.*

1. La legge comunale autorizza i Municipi a dare in appalto *la privativa di affittare banchi pubblici in occasione di fiere e mercati* (1).

Fiere e mercati a rigore di parola non sono termini strettamente equipollenti: si può dire che le fiere sono i mercati, spesso annuali, d' una o più provincie, e che i mercati, sono le fiere d'una città, spesso settimanali (2).

L'istituzione di questa specie di convegno che a periodi fissi si dànno i provveditori e i consumatori rimonta a tempi molto antichi. A Roma erano frequenti i mercati, e portavano nomi diversi a seconda dei diversi generi dei quali nel luogo del mercato si faceva commercio: eranvi siti speciali destinati alla vendita dei grani, altri allo smercio delle carni e simili (*forum suarium*, *forum pecorum, seu armentorum*, ecc.).

Il *Praefectus urbis* e specialmente il *Praefectus annonae* vegliavano al buon ordine nei mercati. « Cura carnis omnis ut justo « pretio praebeatur ad curam Praefecturae pertinet; et ideo et « *forum* suarium sub ipsius cura est, sed et coeterorum pecorum « sive armentorum, quae ad hujusmodi praebitionem spectant, ad

---

(1) Art. 118, n. 2, legge 20 marzo 1865. All. *A*.
(2) MANTELLINI, *Lo Stato e il Codice civile*, vol. II, p. 71.

« ipsius curam pertinent (1) ». E già ai tempi della Repubblica Giulio Cesare aveva creato due Pretori e due Edili *qui frumento praeessent* (2), che dovevano presiedere appunto al mercato dei grani.

Speciale importanza avevano le fiere, le quali cadevano nel nono giorno (*nundinae*) : alla città nel tempo di fiera convenivano le genti dal contado per comperare o per vendere. Le fiere doveano essere impetrate dal principe, e portavano il beneficio di speciali franchigie alle persone e alle cose, e di più spediti giudizii, che il solo principe poteva autorizzare (3). I mercati settimanali furono invece sempre d'istituzione municipale.

2. Le fiere e i mercati dovettero naturalmente elevarsi a necessità commerciale nelle epoche meno avanzate in civiltà, quando cioè per le difficili comunicazioni gli scambi erano resi malagevoli tanto (4). E precisamente nell'èra feudale ebbe speciale applicazione la tassa di affitto di banchi nelle fiere e mercati, della quale è rimasta ancora traccia (e dimostreremo senza ragione) nella vigente legge.

L' istituzione delle fiere e mercati fu in gran parte rimessa nella predetta èra feudale all'iniziativa dei privati, e assunse forma e carattere di privilegio consentito e riconosciuto ai signori.

3. Così avvenne segnatamente in Francia, e quest' ordine di cose durò fino all'epoca della rivoluzione. La legge del 28 marzo 1790 intese appunto all'abolizione di questo residuo di feudalismo. — « Les droits connus sous le nom de coutume, hallage, havage, « cohue, et généralement tous ceux qui étaient perçus en nature « ou en argent à raison de l'apport ou du dépôt des graîns, viande, « bestiaux, poissons et autres denrées et marchandises dans les « foires, marchés, places et halles de quelque nature qu'ils soient, « ainsi que les droits qui en seraient représentatifs sont supprimés « sans indemnités; mais les bâtiments et halles continueront d'ap- « partenir à leurs propriétaires, sauf à eux à s' arranger à l' a-

---

(1) L. 1, § 11, Dig. I, XII.

(2) L. 2, § 32, Dig. I, II. *De orig. iur.*

(3) Di questi giudizi straordinari in materia di contestazioni sorte sulle fiere , se ne ha ancora traccia nella nostra legislazione. — V. *Cod. di Commercio*, art. 871.

(4) Vedi COLUMELLA, *De re rustica*, lib, I; Plutarco nella vita di Coriolano; Macrobio, lib. I, *Saturn.*, cap. XIV.

Anche gli Statuti municipali delle varie città d' Italia contengono circa ai mercati minute e singolari disposizioni, conformi alle idee ed agli usi di quei tempi. — Vedasi l' opera del Cibrario sulla *Economia del Medio Evo.*

« miable soit pour le loyer, soit pour l'aliénation avec les muni-
« cipalités des lieux » (1).

Da quel giorno i diritti di piazza passarono quindi, in senso della riferita disposizione di legge, a favore dei Comuni: rimanendo solo ai proprietarii la scelta di vendere o di concedere in affitto ai Comuni i luoghi destinati a pubblico mercato.

Sotto l' impero di quella legge si fece questione in Francia se i Comuni potessero derogare indirettamente alla stessa, concedendo, in base a particolari accordi, agli antichi proprietari dei mercati di continuare a riscuotere essi stessi i diritti di piazza. Ma il Ministero si pronunciò contrario al ripristinamento anche indiretto dell'antico privilegio feudale, ritenendo liberi i Municipi di cedere in locazione detta privativa a privati, ma previo l'esperimento dell' incanto, e senza nessuna preferenza agli antichi proprietari sugli altri concorrenti alla gara (2).

E la successiva legge comunale francese del 1837 (sulla quale ritorneremo) riconfermò questa privativa a favore dei Comuni, mantenendo ad essa il carattere di tassa esclusivamente municipale.

4. Per la legge italiana del 17 maggio 1866, l' istituzione o il cambiamento in modo permanente di fiere e mercati sono attribuiti ai Consigli comunali, salva, in caso d' opposizione, la decisione della Deputazione, e in appello la decisione definitiva del Consiglio provinciale.

E anche prima della legge del 1866, la legge comunale e provinciale aveva, come si accennò più sopra, riconosciuto nei Municipi il diritto di concedere in appalto la privativa dell'affitto di banchi in fiere e mercati.

5. Non sarà inutile qualche ulteriore accenno sul regolamento delle fiere e dei mercati.

Sino al 17 maggio 1866 la materia fu regolata dalla legge comunale, che aveva però due disposizioni in apparente contraddizione, perchè mentre dichiarava « soggetta all' approvazione della Deputazione provinciale, l' istituzione di fiere e mercati » (3), nello stesso tempo chiamava il Consiglio provinciale a deliberare « sullo stabilimento o soppressione di fiere e mercati e sul cambiamento in modo permanente dell'epoca dei medesimi » (4).

Si aggiunga poi che le fiere e mercati erano regolati altresì da un R. Decreto 22 agosto 1863 che delegava ai Prefetti le attribu-

---

(1) Art. 19, loi 28 mars 1790.

(2) Circ. min. 8 avril 1813, (DALLOZ, Rép. — *Commune*, n. 499).

(3) Art. 138, n. 3, legg. com. e prov.

(4) Art. 176, n. 6, *ivi*.

zioni del Ministero di agricoltura; di guisa che confuse ed incerte erano le rispettive attribuzioni delle varie autorità che potevano avere ingerenza nella materia.

Ogni equivoco è scomparso colla citata legge del maggio 1866 (1).

I Comuni possono deliberare le fiere e mercati da istituirsi nel territorio comunale; essendo questo un loro diritto riconosciuto, e non più una concessione dell'autorità superiore: solo è necessaria l'approvazione della autorità tutoria, ossia della Deputazione (2).

La deliberazione del Comune, dopo l'approvazione in massima per parte della Deputazione provinciale, deve essere trasmessa al prefetto, il quale ne ordina la pubblicazione nei Comuni limitrofi. — In caso di opposizione da parte di essi, decide la Deputazione provinciale, e contro la decisione di questa è aperto il ricorso al Consiglio provinciale, che pronuncia inappellabilmente. Il termine per opporsi alle deliberazioni dei Consigli comunali è di trenta giorni dal dì della pubblicazione; spirato questo, la deliberazione diviene esecutiva (3).

L'istituzione dei mercati fatta dai Consigli comunali è colpita da una tassa di registrazione a favore dello Stato, sempre a termini delle legge del 17 maggio 1866 (4).

---

(1) La legge 17 maggio 1866, n. 2933, fu estesa alle provincie venete e di Mantova, colla legge sulle concessioni governative del 26 luglio 1868, n. 4520.

(2) « La libertà data ai Comuni dall'art. 1 della legge 17 maggio 1866 di determinare il luogo in cui debbano tenersi le fiere ed i mercati ha un limite nello interesse dei Comuni vicini. Questi Comuni hanno il diritto di opporsi alla deliberazione controversa, non solo per l'epoca nella quale la fiera deve aver luogo, ma eziandio per la località in cui deve tenersi, anche quando si trattasse di variarla da un punto ad un altro dello stesso Comune. Sulle opposizioni deve pronunziare la Deputazione provinciale ed in via di ricorso il Consiglio provinciale ». (Decreto del Consiglio provinciale di Cosenza, 1° dicembre 1868, e nota del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, 17 agosto 1869).

(3) Art. 1, legge 17 maggio 1866, cit.

(4) Per l'istituzione di una fiera o di un mercato, sarà pagata a titolo di registrazione della deliberazione del consiglio comunale, una tassa a favore dello Stato nella misura che segue:

Per ciascuna fiera o mercato si pagano:

Dai Comuni superiori a 60,000 abitanti, L. 2,00; — a 30,000 abitanti, L. 1,50; — a 10,000 abitanti, L. 1,00; — e 5,000 abitanti L. 0,50; — al disotto di 5,000 abitanti L. 0,25.

Per cambiamento in modo permanente di una fiera o di un mercato, sarà pagata una tassa a favore dello Stato nella misura che segue:

Dai Comuni superiori a 60,000 abitanti, L. 100; — a 30,000 abitanli, L. 75; — a 10,000 abitanti L. 50; — a 5,000 abitanti, L. 25; — al disotto di 5,000 abitanti, L. 12,50.

Queste tasse furono aumentate del 10 per 100 in forza della legge 11 agosto 1870, n. 3784.

6. Premessi questi rapidi richiami, è il caso di studiare la natura della tassa o *privativa* dell'affitto dei banchi nelle fiere e mercati.

La nostra legge la considera evidentemente, se deve aversi riguardo al senso letterale della parola, come cosa distinta dalla tassa di occupazione di suolo pubblico: tanto è vero che dell'una e dell'altra si parla in due numeri distinti dello stesso art. 118.

Ma evidentemente questa privativa è destinata a confondersi colla tassa di occupazione di suolo pubblico.

7. Nella legge francese del 1837 era scritto: — « Les recettes « ordinaires des Communes se composent..... du produit des droits « de place perçus dans les halles, foires, marchés, abattoirs d'après « les tarifs dûment autorisés; du produit des permis de station- « nement et des locations sur la voie publique, sur les ports et « rivières et autres lieux publics..... » (1): e quasi letteralmente identiche sono le disposizioni della nostra legge.

Però se quella distinzione poteva avere un pratico significato dopo la recente abolizione del privilegio feudale del diritto di piazza, non ne aveva per avventura quasi più all'epoca in cui fu promulgata la legge unificatrice italiana. Nella legge francese le tasse di piazza differivano essenzialmente dalla tassa per concessione di suolo pubblico in ciò che, mentre quest'ultima colpiva l'uso del suolo demaniale, quelle colpivano invece l'uso del suolo dei privati, affetti per antica osservanza alla destinazione di mercato; ma dal momento che la nostra legge escludeva dalla tassa qualunque carattere *coattivo*, e lasciava per necessaria conseguenza libera l'istituzione di mercati privati, nè provvedeva all'espropriazione dei mercati privati preesistenti, cessar doveva ogni ragione di considerare come diverse e distinte le due tasse dell' occupazione di suolo pubblico e dell'affitto di banchi in fiere e mercati, giacchè appunto in quanto i mercati sono aperti su luogo pubblico possono dare diritto ai Comuni a stabilire la relativa imposizione (2).

CAPO II.

Norme speciali per l'applicazione della tassa sui banchi in fiere e mercati. — Mercati pubblici e mercati privati.

8. *La tassa per l' affitto dei banchi è solo ammissibile nei mercati aperti sul* suolo pubblico.

---

(1) Art. 31, loi 18-22 juillet 1837.

(2) Più correttamente nelle Istruzioni Ministeriali del 1865 le due privative sono considerate come una cosa sola.

9. *Il Comune non può senza titolo destinare la proprietà privata a luogo di fiera o mercato.*
10. *Se possa valere come titolo il possesso immemoriale.*
11. *Se il Comune possa riscuotere* diritti di piazza *per l'occupazione dei portici pubblici annessi alle case private.*
12. Segue.
13. *Il possesso anche immemoriale da parte di un privato non può essere titolo per la riscossione del diritto di affitto di banchi sul suolo pubblico.*
14. *Giurisprudenza della Cassazione di Napoli.*
15. *Cassazione di Firenze.*
16. *Cassazione di Torino.*
17. *Il Comune può revocare le alienazioni fatte* ab antiquo *ai privati dei diritti di piazza. Questione di indennità competente ai concessionarii.*
18. *Nel fondo proprio non è però interdetto al privato di aprire mercati e di riscuotere un canone per l'occupazione.*
19. *Carattere della privativa di affitto di banchi in fiere e mercati.*
20. *L'esercizio di questa privativa non può implicare alcuna coazione.*
21. *La tassa è dovuta in ragione dello spazio occupato con banchi e simili.*
22. *Non si può imporre la tassa sul transito, ma solo sul deposito ed esposizione in vendita delle merci.*
23. *È riservato all'autorità comunale di designare il posto da occuparsi dal contribuente.*
24. *I Comuni possono concedere in appalto l'esercizio della privativa.*
25. *Il Comune è tenuto a guarentire la privativa.*
26. *Norme regolatrici del contratto di appalto.*

8. Dopo aver dimostrato che l'unico fondamento e titolo della riscossione dei diritti cosidetti *di piazza* è l'occupazione del suolo pubblico, è ovvio il ritenere che un Comune non potrebbe mai destinare senza titolo la proprietà privata ad uso di mercato, o riscuotere sulle proprietà private che per avventura fossero destinate a mercato, il diritto di piazza.

9. Che il Comune non possa senza titolo, occupare la proprietà privata per destinarla a sede di mercati, è cosa di per sè intuitiva e conseguenza necessaria dei principii che regolano appunto la proprietà.

Se però ciò è senza contestazione possibile per le usurpazioni che avvenissero al presente, materia a controversie offersero talvolta particolari usurpazioni dei Comuni sanzionate in certo qual modo dal tempo, e da particolari concessioni del Principe. E accenniamo qui ad una che non è senza importanza.

Il Comune di S. Stefano Belbo pretendeva aver diritto di tenere la fiera detta di *S. Rocco* nel prato del notaio Valentino Ravone il quale contestava tale pretesa in base al suo diritto di proprietà,

Nè il Comune impugnava la proprietà del prato in esso Ravone; solo a sostegno del suo diritto invocava una sovrana patente 9 agosto 1825, che autorizzava la fiera predetta in un giorno dato di ciascun anno, non che il possesso, come esplicativo e dichiarativo del titolo. — E a decisione di una tale controversia, la Corte di appello di Torino premetteva le seguenti osservazioni, le quali giovano a illustrazione dei principii sopra stabiliti:

« Nè la sovrana patente, nè il possesso sono giovevoli allo intento del Comune. La sovrana patente concede la fiera, ma non designa il sito in cui la fiera ha da tenersi, tanto meno designa il prato del Ravone. Nè può essere diversamente. I criteri che guidano la publica amministrazione nella concessione delle fiere ai Comuni che ne fanno richiesta, derivano da considerazioni puramente commerciali ed economiche, ma sono estranei alle ragioni di puro diritto privato. Le formalità all'uopo richieste mirano ad impedire che il beneficio di una nuova fiera accordato ad un Comune non turbi in modo sensibile i mercati e le fiere dei Comuni vicini, nè danneggi i legittimi interessi che da questi fossero per avventura goduti. Decretata la fiera, spetta all'autorità municipale la sua attuazione, a lei la designazione dei luoghi in cui la medesima deve aver luogo. E l'autorità municipale vi provvede a seconda delle norme del diritto privato civile e dei propri regolamenti speciali. Ora il diritto civile non consente ad alcuno, sia questi privato cittadino, o corpo morale, di occupare di proprio arbitrio la proprietà altrui senza compenso e senza le formalità della legge, nè fu provato che al Comune di S. Stefano Belbo questa facoltà competa in forza dei regolamenti speciali. Per quanto negli ordini politici, sotto il cui impero emanò la patente in questione, fossero ampi i poteri del sovrano, pure non havvi esempio che i medesimi in materia di fiere o mercati si estendessero al punto di disporre arbitrariamente della proprietà privata a vantaggio dei Comuni, vale a dire, senza il consenso dei proprietari e senza indennità » (1).

10. La stessa Corte ritenne però implicitamente che bastasse a costituire titolo legittimo all'occupazione delle proprietà private agli usi di fiera o mercato, il possesso immemoriale, compiuto anteriormente alla pubblicazione del Codice Albertino (2).

---

(1) App. Torino 3 luglio 1876 (*La Giurispr.*, XIII, 675).

(2) Non trattandosi di servitù di passaggio, ma di altra servitù discontinua per cui il Codice Albertino non stabiliva l'eccezione fatta coll'articolo 649 per le servitù di passaggio, la prescrizione immemoriale dovrà essersi compiuta prima dell'attivazione di detto Codice. — App. Torino, 31 maggio 1873. Chiampo Sangiorgio (*La Giurispr.* X, 331;) stessa Corte, 1874, c. Arnò Gillio (*La Giurispr.* XI, 481).

Ciò almeno si argomenta a contrario delle seguenti considerazioni fatte nella stessa causa:

« Nemmeno può giovare il possesso. Infatti la pretensione del Comune di S. Stefano Belbo di occupare il prato del Ravone per uso della fiera di S. Rocco si risolve nell'esercizio di una servitù discontinua. Ora le servitù discontinue non possono essere acquistate che mediante titolo. È bensì vero che sotto l'antica legislazione si riguardava come titolo legittimo il possesso immemoriale, acquistato anteriormente al Codice civile Albertino, mentre l'origine del possesso è ben nota e rimonta, a detta dello stesso Comune, all'anno 1825. Nè la cosa corre diversamente osservando che il tener fiera in un fondo altrui rivesta il carattere d'una servitù personale, anzichè di una servitù prediale, di una servitù cioè, imposta ad un fondo per vantaggio di un altro fondo. Infatti dalla giurisprudenza sono pure riconosciute le servitù a favore dell'universalità degli abitanti di una Comunità; ed è ovvio che se tali servitù sono discontinue, le medesime vogliono essere regolate coi principii delle servitù discontinue.

« Da ciò consegue che gli interrogatorî coi quali si vorrebbe far fede di questo pacifico possesso dal 1825 sino ad oggi non sono ammessibili. L'allegato possesso era esercitato per semplice tolleranza, nè poteva perciò servire di fondamento all'acquisto del diritto preteso dalla Comunità appellante.

« Che il possesso abbia rivestito il carattere di una semplice tolleranza, si argomenta dalla natura, dall'oggetto e dal modo del possesso stesso. L'occupazione del prato avveniva per cagione della fiera, la quale ricorreva in ogni anno in un giorno fisso, il 17 agosto. Siffatta occupazione dipendeva dunque da tutte le possibili contingenze cui vanno soggette le fiere, massimamente quelle che hanno istituzione recente. Vi hanno contingenze di maggiore o minore concorso, di maggiore o minore incomodo, di maggiore o minore danno pei fondi nei quali quella si esercita. Fra tanta incertezza e varietà di casi, per cui può talvolta avvenire che il prato non si occupi o si occupi con lieve incomodo compensato da altri vantaggi, come nel caso che vi si tenesse il bestiame, è impossibile dedurne una volontà sempre eguale e costante, e nel caso concreto, un'acquiescenza assoluta del Ravone all'occupazione del suo prato. La varietà dei fatti rende varia, e perciò equivoca la volontà del Ravone, quindi equivoco il possesso allegato dal Comune.

« E in questi principii si accorda lo stesso Comune di S. Stefano, il quale riconosce che tanto la sovrana patente del 9 agosto 1825, quanto il possesso, considerati l'uno disgiunto dall'altro, sono insufficienti a dargli diritto di tenere la fiera nel prato del Ravone,

ed aggiunge che egli invoca il possesso non già come unico fondamento legale di quel diritto, ma solamente per chiarire ed esplicare il titolo, in virtù del quale gli spetta il diritto medesimo. Ma, considerato anche sotto quest' aspetto, il possesso non vale.

« Il titolo, ossia la patente sovrana, è chiarissimo, nè abbisogna di commenti e di esplicazioni. La patente ha permesso alla Comunità di aprire e tenere una fiera nel giorno 17 agosto di ogni anno e nulla più. Il permesso di tenere la fiera, e la designazione del sito in cui la fiera deve aver luogo sono due provvedimenti distinti, dei quali uno spetta alla superiore autorità amministrativa, l'altro al Comune. Ciò posto, è evidente che il possesso servirebbe bensì a chiarire ed esplicare il provvedimento del Comune in ordine al sito, ma non il provvedimento dell' autorità superiore in ordine al permesso della fiera. Ma riguardo al sito il Comune di S. Stefano non ha presentato verun titolo: esso allega il nudo possesso, e, per quello che concerne la patente sovrana, il possesso che s'invoca dal Comune servirebbe non più a chiarire, bensì ad alterare il titolo stesso, aggiungendovi ciò che non vi si contiene, nè poteva contenervisi.

« E finalmente la legittimità del possesso invocato dalla Comunità non può essere meglio dimostrata dalla circostanza che nell'acquisto del prato avvenuto nel luglio 1854 siasi tenuto conto della servitù della fiera, essendosi stipulato un prezzo di due o tre mila lire al disotto del valore che il prato altrimenti avrebbe avuto in comune commercio, perchè, se ciò fosse vero, se ne sarebbe fatto cenno nell' atto di vendita, la quale cosa non si fece; nè dall' altra circostanza che il Comune sia solito a tenere la fiera non solo nel prato del notaio Ravone, ma in altri prati contigui, ed abbia senza opposizione e protesta fatto levare una siepe, colla quale da un fratello dello stesso notaio Ravone volevasi impedire l' esercizio di quel diritto, imperocchè è ovvio l' osservare che il notaio Ravone non risponde dei fatti altrui, ed è d' altra parte possibile che sugli altri prati la Comunità abbia diritti più certi di quelli che essa pretende sul prato del notaio Ravone, o che i loro proprietari continuino ad esser larghi di quella tolleranza che il notaio Ravone usò per un lungo corso d' anni, cioè sino alla presente lite » (1).

---

(1) App. Torino 3 luglio 1876 (*La Giurispr.* XIII, 675). — Però la citata sentenza mentre respingeva la pretesa del Comune contro il privato, non ammetteva in favore di questi ragione di indennità. — « Attesochè se per siffatte considerazioni è da confermarsi l'appellata sentenza in quanto dichiarò niun diritto spettare alla Comunità di S. Stefano di occupare il prato del notaio Ravone, lo stesso non è a dirsi per ciò che riguarda la domanda dei danni, i quali non sono dovuti, attesa la buona fede della Comunità stessa, la quale concedendo d'impiantare un servizio d'osteria nel prato suddetto nella fiera occorsa nel 1871 aveva

11. Il Comune potrà riscuotere diritti *di piazza* per l'occupazione in tempo di fiere e mercati dei portici annessi e case private e fiancheggianti la pubblica via? (1) Naturalmente, quando esistano titoli regolatori di questa specie di comunione che viene a formarsi fra il proprietario e il Municipio, in essi soltanto dovranno ricercarsi le norme per risolvere tale questione. Ma in mancanza di titolo, come si dovrà provvedere?

Nella maggior parte dei casi l'area di tali portici piuttosto che *pubblica* per sua natura deve ritenersi soggetta a *servitù pubblica* per il passaggio, risiedendo nel privato che ha la proprietà della casa, di cui i portici sono parte, il dominio dell'area stessa, come ne fanno fede e le costruzioni superiori e le inferiori, indubbiamente spettanti esclusivamente al privato. Ora senza titolo male pretenderebbe il Comune di convertire la sua servitù di *passaggio* a favore del pubblico in quella ben diversa, detta di *posteggio* con nome ricevuto nella nomenclatura dei tributi locali.

Dall' essere vero ed esatto che i portici delle case esistenti in una publica piazza o via debbano ritenersi aperti al passaggio del pubblico e che perciò per questo rispetto l'amministrazione comunale abbia il diritto ed insieme il dovere di stabilire le discipline necessarie ed opportune ad assicurare tale loro destinazione ed impedire gli indebiti ingombri, non ne deriva che spetti al Comune, in difetto di titoli che stabiliscano il contrario, alcun diritto di dominio o condominio sul suolo occupato dai portici stessi ed in conseguenza quello di considerare quel suolo come pubblico e di affittarlo come le altre aree publiche per l'apposizione dei banchi dei merciai, in occasione di fiere e mercati.

A quella qualunque presunzione che possa sorgere a favore del Comune dalla natura e dalla destinazione di quel suolo, deve prevalere quella più grave che il proprietario della casa, pei principii generali e per la legge positiva, è reputato proprietario di ogni

---

fatto assegnamento sulla tolleranza costantemente usata pel passato dal Ravone stesso, tolleranza, la quale, per quanto appare, la Comunità non aveva ragione alcuna di credere che fosse per venir meno in quell'anno ».

(1) L'antica giurisprudenza aveva risposto in senso affermativo senza restrizioni.

« Il concorso dei privati limitrofi ad una contrada o via interna, nel mantenimento del suolo, dei marciapiedi e simili, non importa alcun titolo di comproprietà o di uso, anche quando le spese sono a tutto carico privato.

I portici delle case sulle vie e sulle piazze (a parte la questione di proprietà del suolo) sono considerati come luoghi pubblici e sottoposti alle prescrizioni delle autorità locali per comodo e vantaggio del pubblico.

Il Comune può assoggettare i venditori di merci e derrate sotto i medesimi a quei diritti di piazza che sia autorizzato a percepire su altre strade». Regia Camera dei Conti, 13 luglio 1851. (Bettini, an. 1851, III, pag. 128).

parte che colla casa si incorpora e ne forma un solo tutto, e così anche del suolo su cui i portici sono eretti.

12. E tale è pure su questo particolare l'avviso della Corte di Torino, la quale ritenne però anche nel caso valido titolo a favore del Comune il possesso immemoriale.

« Questa presunzione (di dominio) a favore del proprietario non cede se non a titoli certi e precisi; e tali non sarebbero nè un ragguaglio storico a stampa anche antico che attribuisce il dominio di quel suolo al Comune; nè i bandi di polizia urbana che provvedessero alla distribuzione dei pubblici banchi sulle piazze e sotto i portici; nè convenzioni che attribuiscano al Comune la proprietà del suolo di altri portici nella stessa località, se non riguardano in modo speciale e determinato quelli in questione. — Il Comune però può avere acquistato col possesso immemoriale ed a titolo di servitù, il diritto di affittare il suolo di tali portici per l'apposizione di banchi in occasione di fiere e mercati; ma trattandosi di servitù discontinua, il possesso che ne abbia avuto il Comune, deve risultare che già fosse immemoriale al giorno in cui andò in vigore la legislazione che più non ammise questo modo di acquisto delle servitù discontinue, e così nelle antiche provincie al 1° gennaio 1838. — Quantunque di esito difficile, la prova testimoniale che all'uopo venisse avviata dal Comune, sarebbe tuttavia ammessibile » (1).

13. Ma, ammesso anche che il possesso potesse nei casi e nei modi stabiliti dalle citate decisioni, valere come titolo al Comune per riscuotere diritti di piazza sulle proprietà private, non si potrebbe mai dedurne che ugualmente col semplice possesso, anche se immemoriale, potessero i privati acquistar il diritto di riscuotere il tributo sull' occupazione in tempo di fiere e mercati dei luoghi pubblici, come le vie, le piazze, ecc.; secondo bene osservò la Corte di Cassazione di Torino.

Il Codice civile dichiara espressamente non essere soggette alla prescrizione le cose che non sono in commercio (2), e mette fuori di commercio, proclamandone l'inalienabilità, e sottraendoli quindi a tutte le regole di diritto privato che governano le cose suscettibili di proprietà, i beni di uso pubblico, sia che appartengano allo Stato, alla Provincia, od ai Comuni, salvo soltanto per ciò che riguarda la destinazione, il modo e le condizioni dell'uso pubblico, quanto è prescritto dalle leggi speciali (3).

---

(1) App. Torino 30 aprile 1880. Comune di Sommariva Bosco c. Marengo (*Riv. Amm.*, ann. 1880 p. 333).

(2) Art. 2113 Cod. civ.

(3) Art. 430, 432 Cod. civ.

In relazione a ciò la legge sui lavori pubblici (1) stabilisce che sulle traverse degli abitati, il suolo delle strade non può sotto verun pretesto venir ingombrato nè di giorno, nè di notte, salvo temporanee occupazioni per esercizio di commercio od altro uso e comodo pubblico, dietro il permesso dell' autorità competente; e il Regolamento attribuisce alle Autorità comunali la facoltà di determinare gli spazi per le fiere, pei mercati e per i giuochi pubblici, purchè senza pregiudizio dei diritti delle proprietà circostanti.

Di fronte alle premesse disposizioni, le quali non fanno in sostanza che sanzionare principii propri di tutte le legislazioni civili, e riconosciuti anche dalle legislazioni precedenti, deve concludersi, che fintanto che il suolo di una strada conserva il carattere e la destinazione di via pubblica, nessun diritto può su di esso acquistarsi da privato cittadino, che abbia per effetto di menomare comechessia la proprietà pubblica, di arrecare una limitazione dell' uso generale e comune cui essa è consacrata; perchè nel concetto dell'inalienabilità si racchiude il divieto di trasferire in altri non soltanto la proprietà piena di una parte qualunque della cosa pubblica, ma ogni altro diritto, che sotto qualsivoglia denominazione sia un attributo della proprietà, e passando in altri, restringa o modifichi il concetto del pubblico dominio.

Qualunque concessione dell'Autorità competente, relativamente all'uso e godimento della cosa pubblica, è di sua natura temporanea e revocabile; e una concessione permanente, equivalendo ad alienazione, non sarebbe nemmeno nei poteri dello Stato, della Provincia o del Comune, i quali non sono che depositari ed amministratori della cosa pubblica nell' interesse generale del corpo sociale. Dal che deriva che gli atti del possesso che dall' uno o dall'altro dei cittadini o comunisti fossero esercitati sopra la cosa pubblica, per quanto lunga ne fosse la durata, dovrebbero sempre ascriversi a mera tolleranza dell'amministrazione pubblica, nella quale pertanto non sarebbe mai venuto meno il diritto, e secondo le circostanze anche il dovere, di farli cessare: *praescriptio temporis juri publico non debet obsistere sed ne rescripta quidem* (2).

---

(1) Art. 65 legge 20 marzo 1865.

(2) L. 6. Cod. *De oper. publ.* 8, 12.

L'occupazione di un tratto di strada o piazza pubblica da parte di un privato non è efficace a stabilire un atto di possesso a di lui favore, in modo da escludere il pubblico uso a favore del Comune. Nè ad acquistare la proprietà di un tratto di piazza pubblica può rilevare la circostanza che taluno dei proprietari limitrofi abbia segnato il suddetto tratto con un contorno di ciottoli bianchi, e che i conduttori delle di lui botteghe vi depositino mobili, legna ed altri materiali; imperocchè il contorno di ciottoli come il deposito di alcuni materiali non esclude il pub-

14. Però non sempre la giurisprudenza si uniformò a questi principii; ed è celebre una causa del Comune di Barletta contro l'Amministrazione del fondo per il culto, diretta a rivendicare appunto al Comune i diritti di piazza, e ricordata dal Mantellini nell'opera *Lo Stato e il Codice* (1), che così la riassume.

Barletta godeva da secoli della gran fiera di S. Michele, e d'altre due per anno. In quella occasione di fiera si alzavan baracche intorno alla chiesa del S. Sepolcro, dietro una corresponsione al clero, per una consuetudine, che davasi per immemorabile fin da un diploma del 13 novembre 1475, emanato sopra un reclamo fatto contro i chierici dal priore della chiesa per far sua la corrisposta. L'*Universitas* del 1700 non riuscì più fortunata del priore; nè il Capitolo da quell'epoca sofferse altre turbative nel possesso o quasi possesso del suo diritto. Con la soppressione, passato intanto questo diritto nel fondo pel culto, e dichiarata monumentale la chiesa dal Ministero della pubblica istruzione, non fu tollerato altrimenti che si addossassero alle mura del monumento le baracche, tenute però a qualche distanza. Nel 1877 il Comune interdisse la erezione delle baracche; donde la lite che contro il Comune si ebbe a sostenere il fondo pel culto, al quale dette causa vinta il tribunale di Trani, per sentenza del 29 marzo 1879 su tre fondamenti; sul possesso immemorabile, sul diploma aragonese del 1475 e decreto del vicerè Turlo del 1700, e sul riconoscimento da parte della stessa università di Barletta.

E nello stesso senso pronunciavasi la Corte suprema di Napoli (2).

15. Merita pure di essere ricordata una decisione della Corte di Appello di Venezia, la quale procedette con una distinzione: negò la prescrittibilità dell' area dei mercati pubblici, e contemporaneamente ammise la prescrittibilità del diritto di posteggio a favore dei privati.

Il Comune di Fratta aveva ottenuto nel dicembre dal 1583 dalla Signoria di Venezia il diritto di tenere un mercato in una piazza

---

blico uso e passaggio a favore del Comune. D'altronde nessuno può cangiare a se medesimo la causa od il principio del suo possesso, e si presume anzi che posseda a nome del Comune chi con questo titolo ha cominciato a possedere. Gl'ingombri poi dei materiali non impediti dal Comune al proprietario confinante, si ascrivono alla di lui tolleranza, e sono incapaci a servire di fondamento sia al possesso, sia alla prescrizione, per la qual cosa si rende inutile l' indagare da qual tempo possano avere incominciato. — (Sent. della Corte d'Appello di Genova, 6 settembre 1850).

(1) *Ivi*, p. 71,72.

(2) Napoli 5 febbraio 1881. Municipio di Barletta c. Fondo pel culto. (*Riv. Amm.*, ann. 1882, p. 335) V. nello stesso senso, la medesima Corte di Cassazione, sent. 20 agosto 1878 (*Riv. Giur.* di Trani 1879; p. 185).

del paese; il mercato infatti fu aperto e durò fino a questi ultimi tempi, ma del diritto di posteggio si impossessarono certi Conti Pepoli, i quali a loro esclusivo profitto preparavano nella piazza i banchi occorrenti e riscuotevano il canone relativo. Il Comune fondandosi sull'imprescrittibilità del diritto di riscuotere tributi, azionò il privato possessore per rivendicare contro lo stesso le sue ragioni; ma la Corte di Venezia, ne respingeva l'istanza, come sopra dicemmo.

« Non è ammessibile (osservò la Corte) l'eccezione che si vuole dedurre dalla terminazione veneta 3 dicembre 1583, dalla legge 5 pratile, anno VI, dalle leggi italiche, e dai §§ 287, 878 e 1456 del Codice austriaco, leggi tutte che furono citate nella decisione 6 settembre 1863, dalla Congregazione centrale veneta, e in base alle quali si sostiene che il diritto di stazio-posteggio, di cui si tratta, era imprescrittibile.

« Infatti, la terminazione in Pregadi 3 dicembre 1583, non era che l'applicazione del principio del diritto giustinianeo, che — *habent civitates jus nundinarum, non tamen omnes, sed hae tantum, quae illud a principe impetrarunt* —, perchè colla stessa la Signoria accordava, nella sua qualità di potere sovrano, alla terra di Fratta la concessione di tenere un mercato, e vietava che la concessione potesse essere impedita per compera, od altro modo, pel manifesto motivo che il diritto di tener mercato non poteva essere comperato da un privato, e non poteva appartenere che al Comune che lo aveva impetrato. Ma altra cosa era il diritto di tener mercato, ed altra quella di esercitare un diritto di stazio-posteggio in occasione del mercato, ed intorno a ciò la terminazione nulla diceva, prescrivendo soltanto che il mercato ed il governo dei dazi sarebbe sottoposto all'autorità provinciale che era il podestà e capitano, dalla cui approvazione dovevano perciò dipendere tutte le modalità al mercato relative.

« Il R. decreto 15 aprile 1806, che avocò allo Stato le giurisdizioni, i diritti di privativa, i dazi ed i diritti regali d'ogni natura, non fece nessuna menzione dei diritti di stazio-posteggio: e sebbene si possa ritenere, che nella generale avocazione dei diritti di privativa fossero essi pure compresi, tuttavia è di fatto che dopo che col R. decreto del 1807, quei diritti furono ceduti ai Comuni, molti di siffatti diritti furono dai Comuni lasciati in possesso dei privati, e che il possesso nei privati fu riconosciuto dal subentrato Governo austriaco ».

E la stessa Corte prosegue dimostrando che anche secondo il Codice austriaco il diritto di *stazio-posteggio* era suscettibile di acquisto privato.

« Pel § 1456 di detto Codice non potevano acquistarsi coll'usuca-

pione i diritti maiestatici: come quello di stabilire dazi, di coniar monete, d'imporre tributi e gli altri diritti regali, ed il § 287 chiamava diritti regali quelli che costituivano il patrimonio dello Stato, e che erano destinati a somministrare i redditi necessari per sostenerne i bisogni, come il diritto di coniar monete, quello delle poste, i diritti di maestà, i beni camerali, le miniere, le saline, i tributi e i dazi. Ora non è chi non vegga che il diritto di dazio-posteggio non possa essere qualificato diritto maiestatico e regale, perchè non appartiene al patrimonio dello Stato, *civitates habent jus nundinarum*, e perciò la tassa fissa che si esige non è un dazio nè un tributo, ma piuttosto è il corrispettivo della preparazione e degli spazi e della somministrazione delle panche ed attrezzi. Ed il Governo austriaco era tanto lontano dal considerare il diritto di stazio-posteggio come regale, inalienabile, imprescrittibile, e di impossibile possesso privato, che quando con sovrana risoluzione 30 aprile 1854 furono impartite le norme amministrative da osservarsi pei diritti di stazio-posteggio, venne fatto precetto alle Intendenze di finanza di prendere in esame i titoli legali di quei diritti di tali specie, che erano tuttora in possesso dei privati, sia ad indenizzo di abolizione, sia a compenso di avocazione; d'onde si rileva, che il Governo austriaco intendeva bensì che l'esercizio privato di stazio-posteggio dovesse nell'uno e nell'altro modo cessare, ma rispettando il diritto acquisito, voleva pure che non avesse a cessare senza un compenso equamente proporzionato alla perdita » (1).

Appare però evidente petizione di principio la distinzione fra la prescrittibilità dell'area destinata a pubblico mercato, e la prescrittibilità del canone speciale per l'affitto dei banchi. E falso supposto è il difetto del carattere di tributo in tale canone o correspettivo, perchè qualunque ne sia la natura economica, è certo, invece, secondo abbiamo già dimostrato a suo luogo, che lo stesso agli effetti giuridici deve considerarsi come una imposta (2), e con tal nome infatti è appellato nelle vigenti leggi comunali. Finalmente meno ancora ci persuade l'ultima distinzione, cui in via subalterna accenna la Corte citata, fra le *regalie* dello Stato e quelle dei Comuni, ammettendo la prescrizione contro quest'ultime e negandola contro le prime; mentre abbiamo pure dimostrato che i Comuni come lo Stato hanno un *demanio* vero e proprio, ugualmente imprescrittibile (3), al contrario di quanto accade in ordine a quei beni che fanno semplicemente parte del *patrimonio*.

(1) App. Venezia, 2 marzo 1881 (*Annali* XV, I, 465).
(2) CERESETO, *Le imposte comunali*, vol. I, n. 575.
(3) *Ivi*, vol. I, n. 1.

16. Anche la Corte di Appello torinese fece agli stessi principî manifesta opposizione in una causa vertita tra il Comune di Ceva e certo Rebaudengo pretendente appunto all'acquisto per prescrizione del diritto in esame: e venne a conclusioni non diverse da quelle accettate dalla Corte di Venezia (1).

« La massima dell'imprescrittibilità delle pubbliche vie e strade che sono per loro natura inalienabili, trova la sua applicazione ognorachè si tratta propriamente di pretendere alla proprietà dell'area pubblica, o di imporre sulla medesima una servitù permanente e continua, lesiva dell' altrui libero passaggio; ma non è applicabile quando si tratti soltanto di usare e profittare, in determinate epoche, e quale comunista e confrontante alla strada, della strada medesima in un modo più che in un altro; e quindi si può ad esempio, acquistare da un privato per prescrizione il diritto di tenere sulla pubblica via e davanti la propria casa in tempo di fiera e di mercato dei banchi da affittare ai negozianti per l' esercizio del loro commercio sempre quando, ben inteso, un tale fatto non arrechi pregiudizio alla vera e principale destinazione di quell'area, ossia al libero passaggio — sotto un quale

---

(1) Notiamo però che la decisione della Corte di Venezia sopra citata non ebbe il suffragio della Corte suprema di Firenze, la quale cassò per violazione di legge la detta sentenza.

« Giustamente il Comune muove rimprovero alla sentenza di aver ammesso la possibilità giuridica dell'acquisto di un diritto per prescrizione nella soggetta materia. È principio accolto anche dalla legislazione francese, ritenuta applicabile ed applicata nel caso concreto, che le strade e piazze pubbliche destinate all'uso pubblico rimangono poste fuori di commercio, sono inalienabili ed imprescrittibili, ed il privato cittadino non può pretendere di acquistare diritto sulle medesime che in virtù di un titolo, ondechè, per quanto lungo tempo avesse potuto durare e durasse l'esercizio dell'uso di preparare panche e noleggiare attrezzi, disposti al servizio del mercato sopra un'area pubblica, come il *piazzaletto*, non valeva a convertire l'atto in un diritto invocabile contro le ragioni della pubblica amministrazione, dalla quale gli atti di possesso del privato cittadino sulla cosa pubblica possono essere tollerati, senza mai perdere il diritto di impedirli e farli cessare. Nè la sentenza, che ammise avere potuto Bolzoni acquistare per usucapione il diritto controverso, si giustifica pel fatto rilievo, che lo stazio posteggio non sia un diritto maiestatico e regale, e neppure che la tassa fissa che si esige sia un dazio o tributo, ma piuttosto sia da riguardarsi come un correspettivo della preparazione degli spazi, e della somministrazione delle panche ed attrezzi.

« Anche sotto questo riguardo, che non occorre esaminare quanto sia esatto, risulta evidente, che il preteso diritto pone la sua base nella occupazione del suolo, senza di cui non potrebbe sussistere, e se tale occupazione, trattandosi di suolo pubblico, non potè divenire un diritto nel privato cittadino, neppure per virtù di prescrizione potè acquistarsi il diritto ad esigere il corrispettivo per la preparazione degli spazi, e per la somministrazione delle panche ed attrezzi ». — Cass. Firenze 24 novembre 1881 (*Annali*, XV, I, 465).

aspetto soltanto viene in applicazione la massima dell'imprescrittibilità delle pubbliche vie » (1).

Ma tale decisione fu cassata dalla Corte di Cassazione di Torino: e a ragione.

« Non essendo controverso (osservò la Corte suprema) che il suolo su cui l'avvocato Rebaudengo pretendeva aver acquistato il diritto di tenere dei banchi in tempo di fiera, faceva parte di una via pubblica, fuor di proposito credette la Corte di poter dire, che intento dell'avvocato Rebaudengo non era già di rivendicare a sè la proprietà dell'area stradale, o di imporre nella medesima una servitù permanente e continua, lesiva dell'altrui libero passaggio, ma soltanto di usare o profittare in determinate epoche della strada e quale comunista e quale confrontante, in un modo piuttosto che in un altro.

« Facile è infatti rispondere: Come comunista non poteva l'avvocato Rebaudengo pretendere a diritti maggiori di quelli competenti a tutti gli altri comunisti, epperò volendo mettere dei banchi in tempo di fiera, non poteva sottrarsi alla legge comune, che inibisce l'ingombro anche temporaneo del suolo stradale senza il permesso dell'Autorità municipale. Come proprietario fronteggiante aveva egli bensì incontestabile diritto di godere della strada per tutti quegli usi ai quali essa era per sua natura destinata, in relazione alla sua proprietà; non gli poteva quindi venir interdetto, salvo l'osservanza dei relativi regolamenti, di entrare ed uscire per mezzo della via pubblica, sia a piedi che a cavallo, con carro o carrozza, tranne che per la ristrettezza della via, o per altri motivi non sia vietato il farlo, di avere dalla via stessa aria e luce, di godere in una parola di tutti quei vantaggi e diritti a tutela dei quali era dalle romane leggi accordato l'interdetto *ne quid in loco publico vel itinere fiat* (Leg. 2 dig. §§ 11, 12, lib. 13, tit. 8) e che anche il regolamento 8 giugno 1865, volle espressamente riservati, nel deferire alle Autorità municipali la facoltà di stabilire gli spazi per le fiere, i mercati e per i giuochi pubblici; ma non poteva presumere di essere perpetuamente in diritto di occupare, sia pure soltanto in date ricorrenze, il suolo stradale ad esclusivo suo vantaggio, e per un uso non avente alcuna necessaria connessione col godimento delle sue proprietà, e contrario alle naturali destinazioni delle strade, senza ricadere in una di

(1) App. Torino, 15 novembre 1873, Comune di Ceva contro Rebaudengo (*Riv. Amm.*, ann. XXV, 816) — *Contra* Cass. Torino, 26 luglio 1872 (*Riv. Amm.*, 1872, p. 656) e 27 febbraio 1878 (*Riv. Amm.*, 1878, p. 380). Cass. Napoli, 1° settembre 1876 (*Riv. Amm.*, 1877, p. 24). Cass. Firenze, 24 novembre 1881 (*Riv. Amm.*, 1882, p. 38).

quelle pretensioni, che per espresso divieto della legge non possono per virtù di prescrizione convertirsi in diritto.

« Nè giova all'avvocato Rebaudengo addurre in contrario, che il possesso immemoriale equivalga al miglior titolo del mondo, e che la prova da lui offerta avesse anche l'appoggio di un titolo nell'istrumento 21 giugno 1813, rogato Ferrero.

« La disposizione dell'art. 2113 del Cod. civ. italiano è assoluta, e del pari assolute erano quelle portate dagli art. 2361 del Cod. civ. albertino, e 2226 del Cod. civ. francese: epperò qualunque pur fossero i principii delle precedenti legislazioni in materia di prescrizioni immemoriali, certo è che vana impresa sarebbe ora il pretendere di porre in essere per mezzo di testimoni una prescrizione immemoriale compiutasi prima dell'attuazione del Codice francese. E quanto al titolo, se nessun valore esso avrebbe quando pure emanasse dall'Autorità amministrativa, giacchè la concessione dovrebbe pur sempre ritenersi temporanea e revocabile, tanto meno può invocarsi contro il Comune dal momento che esso vi è affatto estraneo » (1).

17. È certo dunque che il Comune ancorchè obbligato da una concessione regolare fatta a un privato, sotto l'impero di leggi precedenti, del diritto di esigere la tassa di posteggio potrebbe sempre revocarla. La legge del 1865 coll'accordare ai Comuni il diritto di riscuotere le tasse in discorso, implicitamente annullava tutte le precedenti concessioni.

Non resterà che liquidare l'indennità competente al privato che soffre questa quasi espropriazione. La giurisprudenza però ha distinto secondochè si tratti di concessioni fatte a titolo oneroso o a titolo gratuito, limitando il diritto di indennità nel solo caso di revoca delle prime (2).

18. Dopo avere accennato come abbia il Comune il diritto di riscuotere la privativa per l'affitto di banchi in fiere e mercati, e come imprescrittibile sia tale diritto, è ovvio insistere ancora quì sul principio già precedentemente accennato, che cioè la privativa di posteggio non può esercitarsi mai per l'occupazione di luoghi privati.

E così i Comuni non possono proibire che un commerciante si valga di spazi ed aree private prese in affitto per l'esercizio del suo traffico in occasione di fiere o mercati; ma hanno soltanto tutto il diritto, ed anzi l'obbligo di vigilare col mezzo dei loro

---

(1) Cass. Torino, 27 febbraio 1878 — Municipio di Ceva contro Rebaudengo (*Riv. Amm.*, XIX, 381 e seg.).

(2) Cereseto, *Le imposte comunali*, vol. I, n. 568.

agenti perchè anche in quegli spazi ed aree private sieno rispettati i regolamenti d'igiene e polizia locale (1).

Così non si potrebbe impedire ai privati di istituire mercati fuori del luogo pubblico a ciò designato, sempre che nol vietino ragioni attinenti al buon ordine pubblico: e non mancano appunto esempi nelle città più popolose di associazioni di rivenditori i quali in determinati giorni si riuniscono in un luogo privato, ma accessibile al pubblico, per fare smercio delle loro derrate, assogettandosi al pagamento di un canone a favore dell'associazione che ha la proprietà del mercato.

La *privativa* dei diritti di piazza, è rimasta solo tale nel senso che il Comune che concedette l'appalto non può far concorrenza al primo appaltatore con aprire nuovi mercati, o col concedere ad altri eguali diritti di affittar banchi; e di ciò diremo in appresso.

19. L'ordine logico della trattazione della materia, porta ora a dire dei caratteri della privativa del diritto di piazza, e dei suoi modi di applicazione.

Non dissimili dai principii che reggono l'esercizio privativo del peso e misura pubblica, sono quelli relativi ai diritti di piazza i

---

(1) Corte di Cassazione di Torino 30 marzo 1881, ric. Maggioni (*Man. Amm.*, ann. 1881, p. 318).

« È manifesto che le facoltà attribuite ai Consigli comunali nei rapporti di mercati, fiere e simili, o per quanto riguarda la designazione degli spazi ed aree da occuparsi, e la imposizione di tasse o diritti a corrispettivo delle occupazioni stesse, debbono circoscriversi e limitarsi unicamente agli spazi ed aree pubbliche, per la lettera stessa della legge.

Il terreno quindi si è limitato e circoscritto: si tratta di vedere se contravennero i ricorrenti alle disposizioni del regolamento del Comune di Saronno per essersi collocati in uno spazio privato all'uopo condotto in affitto in occasione di mercato per vendervi le loro merci.

Ed evidentemente questo fatto sfugge all' applicazione dell' articolo, che invece sarebbe stato applicabile, ove i ricorrenti avessero occupato un' area o spazio pubblico non destinato dall' Autorità municipale, od anche avessero occupato un'area o spazio pubblico dall' Autorità stessa destinato, ma senza permissione della medesima.

La quale ha bensì tutto il diritto ed anzi l' obbligo di vigilare col mezzo dei suoi agenti, anche negli spazi od aree private occupate dai commercianti, perchè sieno rispettati i regolamenti d'igiene e di polizia locale; ma non potrà mai, meno i casi assolutamente eccezionali e di urgenza per ragione di ordine e di salute pubblica, proibire anche che il commerciante, osservante d'altra parte dei regolamenti, possa in occasione di fiere, mercati e sagre valersi degli spazi ed aree private dai proprietari locategli per l' esercizio dei di lui traffici, sebbene venga il Comune a sottostare alla perdita della tassa stabilita, e dal commerciante dovuta, ove avesse costui occupato spazio di luogo pubblico all' uopo destinato.

Ove si avesse ad ammettere nell' Autorità municipale una facoltà così illimitata, si verrebbe a dare all'art. 118 in discussione un carattere coattivo, che al di là dei casi di tutta urgenza e per ragione, come si è già accennato, di salute e d'ordine pubblico, è assolutamente proscritto dai principii generali di diritto e dalle libere istituzioni dirette anche a favorire il commercio ».

quali però nel loro modo di essere si confondono colle tasse di occupazione di suolo pubblico: ed opportunamente nelle Istruzioni Ministeriali del 1865 si formò un capo solo delle due imposte: diritto di piazza e occupazione di suolo pubblico.

Può valere anche nel caso la definizione che l'Accame (1) dà della tassa per occupazione di spazii ed aree pubbliche: « Questa tassa è come una specie di pigione per l'occupazione di una parte del suolo pubblico la cui proprietà appartiene al Comune; giacchè l'uso che compete ai singoli cittadini consiste nel libero passaggio, e non già nella occupazione del suolo con banchi o botteghe, merci e simili. Quindi il permesso di occupare il suolo pubblico si deve chiedere all'Amministrazione comunale, la quale può non accordarlo, se non mediante un corrispettivo. Del resto queste occupazioni hanno sempre un carattere di precarietà, per cui si possono far cessare quando che sia ».

E poichè l' uso del suolo pubblico non dà vita ad una servitù attiva, il Municipio è libero, nelle forme volute dalla legge, di disporne ed occuparlo per proprio uso, o di permetterne ad altri l'occupazione (2).

20. Ma se il Sindaco può rifiutare la concessione, non può imporre ai suoi amministrati di fruire del mercato (3).

« Nel difetto di un espresso divieto di contrattare fuori dei locali destinati al mercato, l'articolo del regolamento municipale che stabilisce il luogo in cui in dati giorni deve seguire il pubblico mercato, non induce divieto a chi vi si reca, di vendere o di acquistare sulla pubblica via.

Non sussiste quindi la contravvenzione pretesasi contestare per tale vendita o compera, quando nulla si fece di contrario alla polizia urbana ed alla pubblica igiene » (4).

21. Le amministrazioni comunali devono avvertire che nella riscossione di diritti di piazza non è lecito fare distinzione fra i diversi oggetti esposti in vendita sul suolo pubblico, giacchè la tassa deve essere soltanto ragguagliata alla superficie occupata ed alla posizione più o meno favorevole per lo smercio. In ogni caso il tributo dovrà contenersi entro ristretti limiti per non inceppare il commercio, e per non riuscire di troppo aggravio ai contribuenti (5).

---

(1) Accame, *Dir. Comunale*, p. 76.

(2) Cass. Torino, 20 marzo 1868.

(3) Ved. Cereseto, *Le imposte comunali*, vol. I, 562.

(4) Cass. Torino, 21 giugno 1882. Ricorrente Grange (*Riv. Amm.*, ann. 1882, p. 584).

(5) Nota Segret. di Stato per la finanza, 5 giugno 1852, div. III, n. 20673.

22. I diritti di piazza o di *posteggio* non possono tradursi in una tassa sul transito, espressamente interdetta ai Comuni dalle leggi vigenti (1).

Se sotto il nome di diritto *di piazza* si volesse esigere una assai forte somma sovra una o più specie di derrate che si portano nei mercati, un tal dazio diverrebbe una reale imposta sul commercio, la quale sarebbe assolutamente incompatibile col sistema dei dazi comunali.

« Non può il Comune imporre una tassa sui veicoli carichi di qualunque genere o merce che entrano nel suo territorio senza far distinzione fra ciò che vi rimane e ciò che semplicemente vi passa. Ugualmente non può imporre alcuna tassa per l'occupazione temporaria del lido del mare per il ritiro a terra delle barche, perchè ciò apporterebbe una vera lesione alle ragioni del Demanio e all' interesse delle industrie marittime e della navigazione, al cui uso esclusivo sono riservate le spiaggie del mare » (2).

23. La facoltà di assegnare ai venditori su pubblico mercato un posto anzichè un altro appartiene al sindaco del Comune: trattasi di facoltà inalienabile e imprescrittibile, riferentesi all'uso del suolo pubblico; quindi nessuna azione competerebbe al privato in via giudiziale sia contro il sindaco, che contro l'appaltatore dei diritti di piazza, per occupare un posto anzichè un altro (3).

---

(1) Art. 118, legg. com.

(2) Decis. 16 giugno 1862, Min. fin. (*La Legge,* ann. 1862, p. 367).

(3) Cass. Torino, 10 novembre 1883. Pellegrino-Ottolenghi c. Pastorini (*Riv. Amm.*, ann. 1884, p. 25).

— « Ritenuto che è giustissimo e perfettamente corrispondente agli atti della causa l'osservazione fatta nel ricorso che il Pellegrini-Ottolenghi non ha mai preteso, nè avanti alla Pretura, nè avanti al Tribunale di Piacenza, di far valere un diritto qualsiasi sull'area destinata al pubblico mercato nel Comune di Carpaneto, e che quindi fuori di proposito sono stati invocati nella denunciata sentenza i principii d'inalienabilità o di imprescrittibilità da cui sono protetti i beni comunali d'uso pubblico.

Resta però a vedere se eliminata codesta ipotesi, e considerata sotto il più modesto aspetto di una semplice azione personale nascente dal contratto e dalla consuetudine locale, possa la domanda dell'Ottolenghi incontrar miglior fortuna.

Ed a senso di questo Supremo Collegio, la questione si dovrebbe risolvere negativamente, sia pel preciso disposto degli art. 2 ed 8 del regolamento del 7 giugno 1866, pubblicato il 1 febbraio 1867, riguardante i diritti di Carpaneto, sia per l'indole stessa dell'obbligazione che si vorrebbe stabilita dalla consuetudine.

L'art. 2 del regolamento è così concepito :

« Quelli che vorranno occupare con banco un posto nei luoghi pub-
« blici per la vendita e l' esposizione delle loro derrate, mercanzie ed
« altri oggetti, dovranno ottenere licenza dal sindaco ».

E nell'art. 8 si legge :

« Non è lecito ad alcuno stabilire in luogo diverso da quello che sarà

24. La legge comunale autorizza espressamente i Municipi a concedere in appalto l'esercizio della privativa in esame; e ciò all'effetto di semplificarne l'esazione.

« designato dal sindaco, la vendita delle derrate e delle merci di qual-
« siasi genere ».

Dal combinato disposto di questi due articoli, esaminati ed interpretati a secondo del senso naturale delle parole e secondo il loro spirito, emerge chiaro questo concetto, che non solo la licenza di esporre e vendere derrate e mercanzie sulla pubblica piazza deve emanare dal sindaco, ma anche la designazione del luogo da occuparsi dipende dalla stessa carica sindacale, la quale può avere le sue buone ragioni per trovare conveniente che una data merce o derrata sia esposta piuttosto in un punto che nell' altro del mercato. E questo duplice esercizio di autorità è tutto naturale e pienamente consentito alle varie attribuzioni affidate dalla vigente legge comunale a colui che siede capo dell' Amministrazione; imperocchè se è di sommo interesse per la sicurezza e tranquillità degli amministratori, e per la sincerità delle contrattazioni che sia conosciuta, e in certo modo garantita in faccia al pubblico la moralità dei venditori, può del pari interessare all' ordine esterno, alla pulitezza e regolarità del mercato, ed anche all' igiene pubblica, che ciascun negoziante in ciascun genere di derrate, di mercanzia abbia un posto determinato, e vi si mantenga.

Ciò posto, anche dato che di fronte alle leggi anteriori al 1866 abbia per avventura potuto introdursi la consuetudine invocata dal ricorrente Pellegrini-Ottolenghi, in forza della quale, rendendosi vacante sulla piazza del pubblico mercato un posto da tenervi banco, abbia *diritto* ad occuparlo di preferenza a qualunque altro negoziante, chi tiene il posto immediatamente successivo, e che la stessa cosa possano fare in ordine progressivo tutti gli altri che hanno banco sulla stessa linea: è certo però che la medesima non ha potuto assolutamente conservarsi in vigore dopo la pubblicazione della legge comunale del 1865, e tanto meno al cospetto delle sovra riferite disposizioni del regolamento del 1866, perchè una siffatta consuetudine sarebbe lesiva dell' autorità del sindaco, la quale è inalienabile ed imprescrittibile al pari della proprietà e di qualunque diritto reale inerente ai beni comunali destinati ad uso pubblico.

Ora, sebbene nella denunciata sentenza siasi fuor di luogo fatto appello all'art. 432 Cod. civ. ed alle disposizioni riguardanti l'amministrazione dei beni comunali, che non senza ragione si dicono nel primo mezzo falsamente applicate alla specie, il Tribunale di Piacenza non ha però trascurato di portare in seguito la questione sul suo vero campo, prendendo in esame i citati art. 2 e 8 del regolamento, e ben lungi dall'alterare il concetto di quella disposizione, come lo si accusa col mezzo terzo, li avrebbe anzi esattamente interpretati secondo i principii testè svolti, ed in ogni caso ne avrebbe fatto una giusta applicazione, respingendo la prova diretta a mettere in essere la pretesa consuetudine; lo che basterebbe per mantenere incolume il giudicato.

A sostenere il proprio assunto, l' Ottolenghi ricorre invano agli articoli 1135 e 1124 Cod. civ., nei quali è sancito che l' uso debba anche costituire un criterio d'interpretazione e di esecuzione delle obbligazioni contrattuali; imperocchè affermata la massima, che tanto la licenza di vendere sul pubblico mercato, quanto la designazione del posto debbano emanare dal sindaco, ne vien per conseguenza, che i rapporti convenzionali fra merciaiuolo ed appaltatore dei dazi di piazza si trovano circoscritti in angustissimi termini, cioè: *diritto* di occupare il posto disegnato e corrispondente *obbligo* di pagare la relativa tassa

Questo appalto della privativa ha stretta analogia cogli appalti daziari; e avranno quindi applicazione le regole del Codice civile sulla locazione di cose, anzichè quelle sulla locazione d'opere (1).

La morte dell'appaltatore non sarebbe quindi causa dello scioglimento del contratto (2).

I Municipi non possono sostituire all'appalto della privativa un affittamento del suolo destinato all'occupazione. Dando in appalto la riscossione di una tassa, di cui non si fosse prima stabilito l'ammontare, i Municipi verrebbero ad alienare a favore di un terzo quel diritto che dalla legge è ad essi solo conceduto (3).

25. In applicazione dei principii di diritto stabiliti per la locazione, discende che il Municipio che abbia conceduta in appalto la riscossione del corrispettivo dovuto da coloro che occupano i siti, i quadrati, e i banchi segnati e collocati sulle varie piazze di mercato, ha l'obbligo di mantenere a favore del deliberatario la privativa. — « Ciò ha massimamente luogo: — quando in difetto di privativa, la cosa locata rimarrebbe isterilita od almeno non darebbe che un provento di troppo inferiore a quello sul quale l'appaltatore aveva ragionevolmente e giustamente dovuto fare assegnamento; — quando siesi pattuito che, qualora venissero stabiliti nuovi mercati od aggiunti nuovi posti ai già esistenti, spetterebbe allo stesso appaltatore l'esazione dei relativi fitti mediante proporzionale aumento di prezzo; — quando infine, mentre l'appaltatore medesimo manca di mezzi onde tutelare la privativa di cui si tratta, il Municipio ha un corpo di guardie incaricate di far osservare i regolamenti di polizia urbana. Il Giudice che prende ad esame, nei rapporti giuridici fra le parti contraenti, qual sia la condotta in proposito tenuta dagli agenti del Municipio, lungi dall'offendere alcun principio in materia di amministrazione non fa che compiere un' attribuzione affidatagli dalla legge. Non è applicabile al con-

---

portata dalla tariffa da una parte; *diritto* di riscuotere la tassa, ed *obbligo* di lasciare occupare il posto dall'altra.

Quindi, dato pure che per mera tolleranza fosse invalsa nel Comune di Carpaneto, senza alcun inconveniente d'ordine o di pubblica igiene, la controversa consuetudine, non sarebbe mai di fronte all' appaltatore e nelle vie giudiziarie, che l' Ottolenghi potrebbe invocarla, onde fosse rispettata come un diritto contrattuale, ma dovrebbe piuttosto implorarne anche a suo favore l' osservanza nelle vie amministrative; non essendo supponibile, nè legalmente possibile che il sindaco, con evidente abdicazione della propria autorità, abbia nel contratto d'appalto investito dei suoi poteri l' appaltatore, o chi per esso, acciò se ne servisse secondo le sue simpatie o secondo i suoi interessi.

Non furono adunque violate nemmeno le disposizioni contenute nei citati articoli 1135 e 1124 Cod. civ. ».

(1) Ved. *Riv. Amm.*, ann. 1869, p. 700.

(2) Art. 1596, 1642, Cod. civ.

(3) Cons. di Stato, 5 agosto 1863 (*Riv. Amm.*, ann. 1863, p. 618).

tratto d'appalto, di cui è caso, l'articolo 1733 del Cod. civ., concernente le molestie recate da terzi con vie di fatto » (1).

26. È risaputo che in tema di locazione, il conduttore non si presume abbia accettato a suo rischio le conseguenze del caso fortuito: allorchè da questo derivi riduzione nei benefici sperati dalla cosa accettata in locazione, nasce ragione da parte del locatario a domandare riduzione di canone o scioglimento di contratto. Il che, naturalmente, deve pure aver luogo nell' appalto della privativa (2).

Così quando fossero stati, a ragion d'esempio, proibiti i consueti mercati per ragioni di igiene, o fossero stati impediti per altro caso di forza maggiore nascerà, secondo la gravità delle circostanze, il diritto alla risoluzione, o alla riduzione.

---

(1) Cons. di Stato, 3 ottobre 1863 (*La Legge*, ann. 1863, p. 327).

« Può anche il Comune nominare un commesso coll' incarico speciale di riscuotere questa tassa, come si fa pel dazio consumo; nè vi ha con ciò violazione dell' art. 126 della legge comunale, perocchè quello articolo si applica a coloro che di proprio arbitrio, senza legale autorizzazione si ingeriscono nel maneggio del danaro del Comune. Il commesso *incaricato* di riscuotere la tassa non esercita un' arbitraria ed illegale ingerenza ».

Cons. di Stato, 18 dicembre 1878 (*La Giurispr. It.*, II, 29).

(2) Art. 1730, Cod. civ.

TITOLO II.

PRIVATIVA DEL PESO E MISURA PUBBLICA

CAPO I.

Nozioni generali sulla privativa del peso e della misura. Leggi 20 marzo 1865 e 7 luglio 1868.

27. La tassa di peso e misura pubblica che i Comuni possono concedere in appalto, più che i caratteri di un tributo, riveste quelli di una vera e propria retribuzione dell'opera prestata dal pubblico pesatore e misuratore, a privato vantaggio.

Le tasse di peso pubblico non possono essere confuse colle imposizioni sui trasferimenti della proprietà di cose mobili ed immobili, perchè per l'indole loro, queste sono essenzialmente coattive, e tendono direttamente ad esclusivo vantaggio del pubblico erario, mentre quelle sono istituite principalmente a diretto speciale vantaggio dei privati cittadini.

Spetta all'Autorità governativa costituire pesi e misure giusti, costantemente uniformi in tutto lo Stato, e vegliare, a tutela della pubblica fede, alla fabbricazione e all' uso che se ne fa dai pubblici utenti, con periodiche verificazioni: — entra invece nelle attribuzioni dei Comuni soltanto di fornir modo ai privati cittadini di potersi, volendo, prevalere del peso e misura publica, col deputare persona all'uopo incaricata.

28. Sotto l'impero delle antiche legislazioni la privativa antichissima del peso e misura pubblica aveva i caratteri di una vera e propria *regalìa*, e formava parte di un sistema che aveva infeudato tutti i servizi più importanti a favore del Principe e dello Stato: ed erano senza fine le privative, dette del macino, del forno e simili, secondo l' oggetto cui si riferivano: forme tutte di imposta soppresse dalle leggi vigenti tanto come *regalìe*, quanto anche come semplici *privative*.

Di queste ultime non restano che le sole privative, ammesse dall'art. 118 della legge comunale, limitate a certi usi ed entro confini tali, che non implicano perturbazioni nell'ordine economico, o restrizioni di libertà, vale a dire il diritto di peso e misura pubblica dei cereali e del vino, e la privativa di affittare banchi pubblici in occasione di fiere e mercati, *purchè tutti questi diritti non vestano carattere coattivo.*

Indipendentemente dal reddito che i Comuni ricavano dallo stabilimento normale di tali uffici (*peso grosso e peso piccolo, detto anche sottile, diritti di brenta ed imbottato, ecc.*), il pubblico è garantito molto più che non sarebbe altrimenti, della precisione dei pesi e delle misure, in quanto che l'ufficiale impiegato avendo ogni maggior interesse di dare a ciascuno il fatto suo, è meno probabile il caso di collusioni o di prevaricamento. Quindi la disposizione di legge, per cui la bolletta rilasciata dal pesatore pubblico fa fede in giudizio, salvo la prova contraria; quindi la confidenza che il commercio ripone in tali uffizi pubblici, quando anche esercìti da appaltatori o loro dipendenti : quindi il rapido successivo loro stabilimento nei vari Comuni, anche di minor importanza commerciale; quindi ancora, e malgrado la ripugnanza che ispira ogni specie di disposizioni restrittive, il favore della pubblica opinione per codesti dazi i quali « *se non hanno una natura veramente identica alla bannalità non sono gran cosa dissimili dai vincoli bannali* » siccome appunto esprimevasi il Ministro proponente la legge abolitiva delle bannalità (1).

29. Dalle dichiarazioni sopra riferite, risulta che questa privativa è consona all' interesse generale, e non può ledere i privati, ai quali è libero il servirsi o non dell'opera dei pubblici misuratori; nè questa privativa puossi più riguardare (come prima della antica legge comunale 7 ottobre 1848 praticavasi in alcuni Comuni), quale onere inseparabile dalle vendite o dalle permute, ma bensì qual vera guarentigia contro ogni pericolo di abuso, a danno dell'uno o dell'altro dei contraenti, stante la confidenza che deve naturalmente inspirare una persona pratica, imparziale, disinteressata e rivestita d'una qualità pubblica, quale si è il commesso del dazio, o il pubblico pesatorè.

30. La legge 24 febbraio 1851, abolitiva delle bannalità, non soppresse il diritto di peso e misura pubblica che competeva ai Comuni. D'altronde, sia la lettera che lo spirito di detta legge del 1851 dimostrano come le bannalità abolitesi erano quelle soltanto tassativamente indicate nella stessa legge, cioè quelle riflettenti i forni, molini, torchi a olio ed altri opifizi. Nè sembra potersi so-

(1) *Att. Uff.*, Senato del Regno, Ann. 1851, p. 109.

stenere che sotto il vocabolo *opifizi* dovessero pure intendersi compresi i pesi pubblici e le misure pubbliche; poichè se si ritiene l'etimologia della parola opifizio (*opus facere*), sembra questa dover indicare quei meccanismi con cui vengono lavorati e modificati i prodotti della natura, che si sottopongono alla loro azione, come sarebbero, ad esempio, oltre quelli nella legge menzionati, le seghe idrauliche, le fucine e simili; mentre tali non possono dirsi gl'istrumenti inservienti al peso ed alla misura, i quali non fanno che esprimere la quantità o peso della cosa, senza alcuna modificazione della medesima. Oltre la lettera poi della legge, la natura stessa del diritto di cui si ragiona sembra dovesse rimuovere ogni dubbio in proposito, poichè tale diritto, destituito, qual è, dalla legge stessa che lo concede, del carattere coattivo che costituisce l'indole principale delle bannalità, non può più ravvisarsi che qual privativa concessa a favore dei Comuni nello intento di accrescere le loro entrate, e non come una bannalità propriamente detta. Aggiungasi inoltre, che allorquando una legge, come nel caso presente, designa tassativamente gli oggetti che intende colpire, debbesi andare molto a rilento nello estendere per via di semplice interpretazione il senso delle parole (1).

31. Nella legge comunale del 1859 mentre si confermava il principio della non coattività della privativa, si manteneva alla stessa il carattere di tassa comunale che già era stato attribuito dalla legge piemontese.

Quest'ultimo carattere non era però prevalso egualmente dappertutto nelle legislazioni di altre parti d'Italia: e nacquero controversie nell'applicazione dei nuovi principii sanciti dalla legge del 1859.

Merita di essere qui ricordata una causa importante tra il Demanio e il Municipio di Cremona.

Con ordinanza del 21 febbraio 1844 il Governo austriaco aveva autorizzato il Municipio di Cremona a tenere ogni anno un mercato di bozzoli, riserbandogli il *diritto di pesare i bozzoli sul pubblico mercato* a mezzo dei suoi agenti, contro la retribuzione di cent. 5 per ogni peso cremonese.

Il mercato si tenne sempre fino al 1864, nella quale epoca si modificò la tassa della pesatura.

---

(1) Parere del Procuratore generale di S. M., 12 luglio 1851.
« La indennità dovuta dai Municipii ai possessori della bannalità è un debito comunale che debbe essere soddisfatto con stanziamento nella parte passiva del bilancio. Qualsivoglia altra base che si volesse adottare per ripartire le anzidette indennità sarebbe illegale, e nulla perciò la intervenuta deliberazione ». Decreto 18 dicembre 1862 della Prefettura di Porto Maurizio (*Riv.*, 1863, p. 449).

L'amministrazione finanziaria allora mosse causa contro il Municipio di Cremona, chiedendo che allo stesso fosse ingiunto di astenersi per lo avvenire dal far pesare i bozzoli sul mercato dai suoi commessi, sostenendo che il diritto di peso pubblico costituisse nelle Provincie lombarde una vera e propria regalìa a favore soltanto dell'amministrazione demaniale.

Ma il Tribunale civile con sentenza 25 luglio 1866 mandava assolto il Municipio, e sull'appello dell'amministrazione finanziaria la Corte d'appello di Milano confermava la sentenza riferita.

La decisione della Corte, ha reso omaggio ai principii della legge, rigettando un'ingiusta pretesa dall'amministrazione demaniale, la quale tendeva « a guastare, come dice la sentenza, l'opera unificatrice, legittimando flagrante violazione della legge sull'ordinamento dei Comuni ».

« La legge 23 ottobre 1859 accordando, all'art. 113, ai Comuni larghe attribuzioni intorno alla polizia dei mercati e il diritto di appaltare l'esercizio del peso e della misura pubblica, non ha fatto distinzione di sorta fra Comuni e Comuni, in omaggio allo scopo propostosi di perfetta uguaglianza e compiuta unificazione di ordinamento — mentre lo Stato dal canto suo riservò a sè l'alta direzione del servizio dei pesi e misure, imponendo tasse da pagarsi per le verificazioni annuali anche da Comuni stessi come uffici pubblici che ne fanno uso, o per essi dall'appaltatore.

« Ad escludere gli effetti di questa disposizione di legge, intesa a scopo di unificazione amministrativa, non gioverebbe opporre una pretesa legge anteriore, non espressamente abrogata, che in Lombardia accordava al Demanio il diritto dell'esercizio del peso e della misura pubblica, come una vera e propria regalìa: dal momento che *posteriora prioribus derogant* (aforisma accolto poi nell'art. 5 delle disposizioni generali precedenti il vigente Codice civile) e che il nuovo riordinamento generale del Regno ha regolato l'intiera materia dei pesi e misure, assegnando ai Comuni le incombenze che sono loro proprie coi diritti che ne sono legittima e necessaria conseguenza, e riserbando allo Stato quelle sole che gli si addicono come riguardante l'interesse generale.

« Nè meglio si potrebbes ostenere, che per togliere al pubblico erario dello Stato un provento goduto in certi e determinati luoghi in dipendenza di asserti fatti preesistenti, fosse bisogno che lo Stato medesimo, nel promulgare la legge comunale e provinciale, avesse dovuto con espressa letterale disposizione abrogare quel mero godimento e possesso di fatto d'origine assai recente e inconciliabile col nuovo ordinamento — ben sapendosi che non è possibile separare l'idea dello Stato che percepisce l'imposta per mezzo del fisco, dall'idea del sovrano potere che promulga leggi

d'interesse generale, e per altra parte è noto che la consuetudine d'esigere tributi allora solo può aver forza che sia antichissima e risalga ad epoca immemoriale.

« Sarebbe strana ed inaudita massima quella che le leggi anteriori e i *fatti preesistenti* impedissero per incompatibilità l'attuazione della legge posteriore, come d'altra parte sarebbe impossibile conciliare l'idea contraddittoria e ripugnante d'esercizio d'un diritto di privativa con quello opposto d'esclusione dall' esercizio medesimo, se pure non si voglia ammettere che la medesima cosa possa ad un tempo essere e non essere.

« La legge 5 aprile anno IV, ebbe per iscopo di richiamare allo Stato l'esercizio del diritto di percezione delle imposte e dei dazi alienati o ipotecati a favore dei privati, per convenzioni fatte a cagione di pubbliche urgenze, per essere quei diritti della Nazione inalienabili e imprescrittibili, e non si preoccupò dei diritti *non coercitivi* di peso e misura pubblica, che non sono nè imposte, nè dazi.

« E così i Comuni di Lombardia hanno il diritto di stabilire pesi e misure pubbliche ed affidarne l'esercizio ad un appaltatore, a mente della legge 23 ottobre 1859, art. 113, e della legge vigente, art. 118 » (1).

32. La legge comunale del 1865, identica in questa parte a quella precedente del 1859, mantenne nei Comuni la facoltà « di dare in appalto l' esercizio con privativa del diritto di peso pubblico e della misura pubblica dei cereali e del vino » (2).

33. Essendosi però anche sotto l'impero di quest'ultima legge ripetuta la questione se la privativa in discorso dovesse cedere a favore dei Comuni anche in quelle provincie dove per consuetudine o per leggi preesistenti costituiva un provento demaniale, colla successiva legge del 1868 si diede un' interpretazione autentica al citato art. 118.

---

(1) App. Brescia, 15 luglio 1867, Amministrazione delle finanze contro Municipio di Cremona.

Nella presente causa erasi dal Demanio contestato al Comune di Cremona il diritto a fruire a proprio vantaggio esclusivo della privativa del peso sull' appoggio di un titolo speciale, concernente essa Città di Cremona, ossia l' ordinanza del Governo Austriaco, 21 febbraio 1844. Però quel titolo speciale, è bene avvertirlo, costituiva una deroga alle norme comuni di diritto.

In Lombardia i Comuni godettero sempre di tutti i diritti relativi al servizio dei pesi e misure pubblici, e ciò tanto sotto la dominazione austriaca per l'avviso 10 maggio 1791 dell'Intendenza di finanze, quanto sotto l'impero delle leggi francesi e sotto la ristorazione del 1814 — il quale stato di cose venne confermato dalla provvisione aulica 4 novembre 1839.

(2) Art. 118, legge 20 marzo 1865, all. *A*.

E giova qui avere presenti le disposizioni della legge interpretativa.

« Art. 1. Il diritto di peso pubblico, misura pubblica, staderatico, plateatico, sarà esatto a favore dei Comuni in tutto il territorio dello Stato, a mente di quanto dispone l'art. 118, § 2 della legge comunale e provinciale.

« Art. 2. I contratti già conclusi per l'appalto del predetto diritto rimarranno fermi fino alla loro scadenza, e i Comuni rispettivi s'intenderanno surrogati al Demanio nella ragioni e negli obblighi che ne derivano.

« Art. 3. Gli uffici del genio civile determineranno, previa stima, il valore attuale del materiale che serve all' esercizio dei pesi e misure di ragione dello Stato esistente nei Comuni posti nella loro sfera di competenza : i Comuni, rimossa ogni eccezione, dovranno versare l'importo nelle casse demaniali del capoluogo della provincia » (1).

CAPO II.

Come si eserciti la privativa del peso e misura. — Limiti. — Antiche alienazioni della privativa. — Norme di applicazione.

34. *Anche la privativa del peso e misura pubblica è una tassa per gli effetti giuridici.*
35. *La privativa non può rivestire carattere coattivo.*
36. *I regolamenti locali non possono derogare a tale principio.*
37. *Estensione ed effetti della privativa.*
38. *Non è lecito a privati misuratori di far concorrenza al peso pubblico.*
39. *Contravviene però alla legge chi semplicemente affitta i pesi o le misure, senza esercitare professione di pesatore ?*
40. *Istruzioni e circolari.*
41. *Inalienabilità del diritto di privativa.*
42. *Opinione del prof. Gianzana.*
43. Segue.
44. *Effetti della revoca delle antiche cessioni del diritto di peso e misura.*
45. *Su quali generi si possa imporre la privativa del peso. — Cereali e vino.*
46. *Se possa limitarsi la privativa al peso di alcuni di essi generi.*
47. *In ogni caso la tassa è ragguagliata alla quantità, indipendentemente dalla qualità del genere.*
48. *Peso grosso e peso piccolo.*
49. *Inapplicabile la tassa di peso alle operazioni daziarie.*

---

(1) Legge 7 luglio 1868, n. 4479.

34. Anche a riguardo della privativa di peso e misura pubblica, fu domandato: è questa privativa una tassa, agli effetti giuridici? Rispose negativamente la Corte di Brescia, secondo la quale « il diritto di peso e misura pubblica, non è nè un tributo, nè una regalìa, ma semplicemente una tassa di rimunerazione dell'opera prestata dal pubblico pesatore o misuratore » (1).

E a rigore di logica applicando le conseguenze di tali principii taluno ne dedusse il seguente corollario.

« La facoltà d'imporre balzelli è ordinariamente condizionata all'insufficienza delle entrate del Comune a sopperire ai pesi di cui è gravato. Ogni deliberazione consigliare d'imposizione deve quindi essere giustificata col prospetto dimostrante la situazione finanziaria del Comune dell'ultimo esercizio approvato. Ma non si richiede l'accennata giustificazione quando si tratti dell'istituzione di diritti di peso, di misura o d'affittamento di banchi pubblici; poichè i medesimi si risolvano piuttosto in un corrispettivo dovuto da coloro che se ne vantaggiano » (2).

Ma la premessa non regge, e insostenibile si è quindi la conseguenza.

Che non si tratti di vera e propria retribuzione, ma di vera contribuzione (abbia questa poi carattere di imposta, o di semplice tassa, secondo il rigore dei principii economici, poco importa nella quistione attuale) fu già ampiamente dimostrato parlando delle altre privative, e le stesse considerazioni sono qui perfettamente applicabili.

Non è poi possibile dubitare che anche questa tassa sia applicabile solo nel caso di insufficienza delle rendite ordinarie, dal momento che ciò è dichiarato espressamente nell'art. 118 della legge comunale.

35. La legge comunale nell'attribuire ai Comuni la facoltà di dare in appalto l'esercizio con privativa del diritto di peso pubblico e della misura pubblica dei cereali e del vino, ha escluso esplicitamente ogni carattere coattivo, per un giusto omaggio al principio della libertà commerciale. Del servizio del peso comunale si varranno venditori e compratori, di propria volontà, quando

---

(1) App. Brescia, 15 luglio 1867 (*Mon. dei Tribunali*, a. 1867, p. 1044).
(2) Astengo, *Nuove illustrazioni*, p. 683.

credano conveniente riferirsi nei loro scambi ad un peso pubblico, il quale presenta tutte le garanzie desiderabili, escluso il minimo sospetto di frode : liberi però sempre di usare dei pesi propri: ogni vincolo coattivo troverebbe un ostacolo insormontabile nel disposto della legge.

36. Al regolamento comunale che avesse preteso di attribuire carattere coattivo ai diritti di peso e misura pubblica, deve l'Autorità giudiziaria negare efficacia , siccome contrario alla legge.

Ciò fu esplicitamente deciso dalla Corte suprema di Torino.

« Coll'art. 118, n. 3, la legge ha inteso di sovvenire ai bisogni del Comune mediante la privativa del peso pubblico e della misura pubblica, e in una agli interessi degli amministrati, ai quali viene in tal modo procurata una norma certa e una garanzia sicura nelle loro contrattazioni; ma in modo però che venga mantenuta e rispettata quella libertà, cui anche da questo lato garantiscono le nostre istituzioni, e così non abbiano i cittadini ad essere costretti a valersi del pubblico peso e della pubblica misura, ma sia in piena loro facoltà di ricorrere ai medesimi ogni qual volta loro piaccia, invece di servirsi dei proprii pesi e delle proprie misure.

In tal modo la facoltà del peso pubblico e della misura pubblica accordata ai Comuni non veste carattere coattivo nel rapporto degli amministrati, ma unicamente costituisce a favore del Comune un esercizio di peso pubblico e di misura pubblica in via di privativa, e così con divieto assoluto ai privati di far concorrenza all'esercizio medesimo, mediante altra istituzione di peso e misura pubblica.

Errava pertanto il Pretore di Alba quando coi suoi ragionamenti svolti nella denunziata sentenza si studiava di dimostrare che il concetto del regolamento comunale era di imporre in modo obbligatorio e coattivo ai cittadini l'uso dei pesi da fornirsi dal Municipio o dal di lui concessionario.

E non si avvedeva che, anche supposto impresso dal regolamento cotesto carattere coattivo, egli non poteva dichiarare colpevole il preteso contravventore.

È troppo risaputo in giurisprudenza che per quanto cotesti regolamenti sieno rivestiti delle debite forme, spetta sempre all'Autorità giudiziaria avanti tutto esaminare se sieno conformi a quella legge di cui sono emanazione, e ove per avventura vi sieno contrari, è ufficio delle medesima di pronunciare l'inapplicabilità alla specie che forma il subbietto della controversia » (1).

---

(1) Cass. Torino, 23 marzo 1881, Mogliano Maria ricor. (*Man. Amm.*, anno 1881, p. 270). — Conformi principii ritenne la stessa corte nella sentenza 12 luglio 1877 (*Riv. Amm.*, 1877, p. 697), come li aveva gia ri-

37. Ma la facoltà nei privati di valersi o no del peso pubblico non genera quella di poter tenere ed esercitare pesi, che costituiscano una concorrenza a quello esercitato con privativa dall'appaltatore per conto del Comune.

La Corte di Cassazione di Torino con sentenza 1 dicembre 1859 aveva già deciso, che « la privativa accordata ai Comuni di avere un peso pubblico ed una misura pubblica non ha carattere coattivo, ma toglie ai privati di ritenere un esercizio pubblico di pesi e misure, per quanto non impedisca loro di avere pesi e misure, per uso proprio, o di non valersi nelle contrattazioni di alcun peso » (1). E anche il Consiglio di Stato aveva ritenuto analoghi principii (2), certo essendo che la sola *concorrenza* al peso e misura pubblica determina la violazione della privativa, libero essendo chiunque di valersi di pesi proprii o anche altrui, purchè non esercitati in tali condizioni da fare concorrenza a quelli esercitati per conto del Comune (3).

---

tenuti nella sentenza 25 giugno 1873 (*Riv. Amm.*, 1873, p. 861). Conformi pure: Cassazione Palermo, 2 dicembre 1875 (*Riv. Amm.*, 1876, p. 95), e parere adottato dal Consiglio di Stato, 18 maggio 1866 (*La Legge*, anno VI, parte 2ª, p. 209).

— « Il Comune che tiene un peso pubblico non può pretendere all'esclusività del possesso, in virtù di antichi bandi politici, ed obbligare *coattivamente* gli abitanti a servirsi dello stesso peso pubblico. Nè a fondare il preteso diritto di *coazione* gioverebbe il principio che i bandi politici anticamente approvati rimangono interinalmente in vigore, dovendosi ritenere la condizione imposta in tutto ciò che non sia contrario alla presente legge, poichè il regolamento dei pubblici pesi 6 giugno 1775 fu formalmente abrogato colla antica legge comunale 7 ottobre 1848, e perchè anche coll'ultima legge comunale furono abrogate tutte le altre leggi e regolamenti contrari alla medesima » (Astengo, *Guida Amm.*, pag. 944).

(1) Cass. Torino 1 dicembre 1859. (*Bettini*, a. 1859, I, 841).

(2) Ved. *Riv. Amm.*, ann. 1866, pag. 698.

(3) Camera dei conti, 3 febbraio 1857:

« Considerato che non essendosi ulteriormente contestato dalli fratelli Collo il diritto competente alla città di Moncalieri di tenere in forza del Regio Biglietto 25 marzo 1857 e Regio decreto 9 aprile 1856, nonchè dell'art. 129 della legge 7 ottobre 1848 (art. 118 legge comunale) un peso pubblico coll'annessavi ragione di privativa, la questione si riduce perciò al punto di vedere, se lo stabilimento del peso a bilico di cui li fratelli Collo hanno intrapresa la costruzione, abbia a considerarsi in opposizione all' esercizio della privativa stessa, e sussista l' inibizione contro di essi dal detto Municipio ottenuta;

« Che il sistema delli fratelli Collo sostanzialmente si appoggia nel dire che non può essere vietato in conseguenza della detta concessione, di stabilire un peso a bilico per loro uso privato e sulla dichiarazione replicatamente fatta in atti, che non intendono di servirsene per muovere concorrenza a quello del Comune;

« Considerato che dal tenore degli atti e dei prodotti verbali di deliberazione di quel Consiglio Delegato, in ordine alla domanda inoltrata dalli fratelli Collo per stabilire un peso a bilico, e delle opposizioni fatte

Dove cominci la restrizione alla libertà compatibile colla privativa, e dove finisca la libertà dei cittadini nell' uso dei pesi e misure, è indagine importante di fatto, che giova fare oggetto di

---

dal Comune avanti l'Autorità amministrativa, non si potrebbe recare in dubbio che il peso stesso non trovisi nelle condizioni tutte che possono convenire ad un peso destinato al pubblico;

« Che emerge infatti, come del resto non venne specificamente conteso, che esso ne ritiene tutti i caratteri per la sua forma e portata, e fu stabilito in luogo aperto e di facile accesso nel recinto di quel borgo e di quel mercato, ed allo sbocco della strada reale di Nizza, e che perciò è nelle precise condizioni di far una permalosa concorrenza a quello del Comune;

« Che d'altro canto li fratelli Collo non avrebbero dedotto e nemmeno indicato una ragione qualsiasi atta a giustificare che si trovino in circostanze tali da aver bisogno per loro uso privato di un simile peso, nè essendo d'altronde presumibile che abbiano inteso di sottostare alla notevole spesa incontrata per quel notevole stabilimento senza un ragionevole scopo, si hanno perciò dati sufficienti per dedurne, che siansi accinti all'opera stessa per propria speculazione:

« Considerato che la città essendo investita di una privativa di tenere un peso di servizio del pubblico, ha diritto di opporsi allo stabilimento di altro simile peso che sia in condizione di fare una perniciosa concorrenza al suo proprio, e ciò tanto nel caso che venga esercitato con mercede, come a maggior ragione se in modo gratuito, oltrechè all'art. 3 del regolamento annesso al manifesto camerale 5 aprile 1857, pubblicatosi in coerenza del Regio Biglietto 25 marzo suddetto, stato mantenuto in tal parte in vigore dal successivo Regio decreto 9 aprile 1856, vedesi dichiarato che resta vietato a chiunque di tenere in servizio del pubblico alcun peso, se non verrà dall'ufficio del dazio della città autorizzato;

« Che non vale l'allegazione delli Collo di non volerlo destinare all'uso del pubblico, e servirsene in comunanza di quello della città, quando le circostanze di fatto depongono in contrario ed esiste la ottenuta prerogativa ed è ufficio dei magistrati, ogni qual volta si hanno concludenti e convincenti argomenti della formazione di un'opera per spirito di emulazione ed in pregiudizio dei legittimi diritti altrui, d'impedirne la esecuzione;

« Che in siffatte condizioni di cose, non potrebbe essere il caso che si abbia a sospendere ogni provvedimento, sintantochè siasi verificata l'esistenza di un fatto materiale di contravvenzione, non dovendo essere il Comune posto nella condizione di dover sottostare all'onere di una rigososa vigilanza, che non potrebbe sempre riuscire efficace, ed essendo imputabile alli fratelli Collo, se, ove fosse sincero lo scopo della loro istanza, non si sono curati di offerire al Comune quelle condizioni e cautele nell'esecuzione dell'opera, che avrebbero potuto rimuovere il temuto pericolo di concorrenza, e d'altro canto non dimostrarono di essere nella circostanza di tenere un somigliante peso per l'uso loro privato;

« Che bastantemente giustificate presentandosi allo stato degli atti le opposizioni del detto Municipio, superflue si trovano le maggiori prove da esso offerte in via subordinata, mercè i dedotti capitoli, ed ove d'uopo l'instata perizia;

« Per questi motivi, in riparazione della sentenza del consiglio d'Intendenza generale di Torino 7 luglio 1856, del di cui appello si tratta, e reiette le contrarie instanze ed eccezioni, ha confermato, come conferma la inibizione rilasciata dal signor Giudice di Moncalieri in data 5 luglio 1856 e di cui in atti. Conforme: Cons. di Stato, 4 luglio 1863 (*La Legge*, anno 1863, p. 249).

studio speciale, sulla scorta dell' insegnamento della patria giurisprudenza.

38. Si verifica concorrenza e sussiste quindi contravvenzione tuttavolta che individui notoriamente riconosciuti per sensali intromettitori per la compra e vendita del vino, od altrimenti esercenti il mestiere di brentatori, vanno a richiesta dei privati e mediante mercede a misurare il vino colla misura loro propria; giacchè in questo caso lo sfregio al diritto di privativa, riservato al Comune, riesce evidente e per altra parte non si potrebbe in contrario invocare il principio di non coattività suaccennata, il quale, giusta lo spirito della legge, può solo giovare ai privati che coll' opera dei loro dipendenti facciano misurare con misure proprie il loro proprio vino.

La concorrenza per parte di tali persone all'esercizio di privativa spettante al Comune si verifica anche nel caso in cui non trovinsi inscritte nell'elenco di pubblici mediatori, imperocchè la pubblicità può anche risultare dal fatto; e tuttavolta che un individuo sia notoriamente tenuto in conto di pubblico sensale, mediatore, intromettitore o brentatore, perchè notoriamente a vista e scienza del pubblico e mediante mercede ne esercita le attribuzioni, ciò basta perchè lo si debba ritenere per tale; sicchè in caso di concorrenza per parte sua al diritto di misura devoluto al Comune, sussiste a suo carico la contravvenzione (1).

---

(1) Cass. Torino, 12 luglio 1877, Accornero Arcangelo ed altri (*Riv. Amm.*, XXVIII, 697).

« Assodata con giudizio di fatto incensurabile la qualità negli stessi ricorrenti di pubblici misuratori di vino, soliti anche a cooperare come sensali nelle contrattazioni di compre o vendite del vino, che poscia misurano, la sentenza del pretore di Montemagno, che li ritenne contabili della contravvenzione loro ascritta per avere proceduto alla suaccennata misura, non può in alcuna guisa essere censurata in quanto che siffatta misura, attesa la qualità anzidetta in essi riconosciuta costituisce appunto quella concorrenza al suo diritto di privativa, che il Comune di Viarigi era in diritto di proibire e proibì infatti col succitato regolamento.

E male a proposito quindi nel dedotto mezzo si sostiene, che con detta sentenza siasi violato l'art. 118 della legge comunale e provinciale, e il principio cioè della non coattività collo stesso art. 118 della legge comunale e provinciale, proclamato. Questa eccezione si potrebbe forse con qualche fondamento far valere se si trattasse di semplici privati, i quali senza mercede e solo per far piacere avessero prestata la loro opera nel misurare il vino, ma constando invece nella specie che i ricorrenti furono richiesti della loro opera come pubblici misuratori, ossia come brentatori, e la prestarono infatti come tali, mediante mercede, e valendosi della misura, ossia brenta loro propria, quell'obbietto rimane privo d' ogni fondamento legale; senza che ad appoggiarlo in qualche modo possa valere la considerazione, che mancasse la prova legale che i ricorrenti fossero pubblici sensali, mediatori o brentatori, imperocchè a quella prova legale che avrebbe potuto risultare da apposite patenti,

E gli stessi principii proclamati dalla Corte suprema di Torino, colla decisione riportata in nota, vennero anche accettati dalla Corte di Cassazione di Palermo, la quale al proposito ritenne che « quello che la legge vieta in caso di concessione di privativa, è soltanto l'*esercizio della professione della speciale industria di pesare e misurare*, in modo che facendo in forma pubblica, *professione e mercimonio* di pesare e misurare, a servizio pubblico, si faccia concorrenza all'appaltatore municipale » (1).

39. Secondo la citata giurisprudenza, la privativa del peso pubblico avrebbe per effetto di impedire ai privati di erigersi in pesatori di professione, per fare oggetto di professione l'esercizio del peso o della misura e rilasciare dichiarazioni del peso eseguito. Ma però questo impedimento alla libertà non deve spingersi più in là di quanto è necessario alla tutela di questa privativa. Così il Consiglio di Stato decise che l' affittare o prestare misure o pesi agli esercenti che ne avessero bisogno, quando questi esercenti debbano poi essi stessi pesare le merci che spacciano, non può considerarsi come una parte, o dipendenza del diritto di peso e di misura pubblica.

« La privativa pel diritto di peso pubblico e misura pubblica, tanto per la espressione logica e grammaticale del testo della legge, quanto per la costante interpretazione ed applicazione che fin qui gli fu data, indica il diritto d'instituire un ufficio pubblico di peso e di misura, e di esercitarlo sotto la guarentigia della pubblicità.

Ma l' affittare e prestare misure e pesi agli esercenti che ne avessero bisogno, quando questi esercenti debbano poi pesare essi stessi le merci che spacciano, non può considerarsi come una parte o una dipendenza del diritto di peso o di misura pubblica, giacchè la pubblicità di cui parla la legge non è determinata dal fatto che

---

o da qualche analogo documento, suppliva abbondantemente, come già si notò, la prova di fatto, la prova cioè che pubblicamente la facevano quelli da sensali, mediatori, brentatori, ed erano per tali riconosciuti; ed a fronte di questa prova risultante dalla sentenza, ogni ulteriore indagine al riguardo rimaneva assolutamente superflua. Ed ognuno vede d'altronde, che ammessi una volta i pubblici brentatori a far concorrenza ai Comuni nell' esercizio del diritto di privativa a questi concesso dall'art. succitato per la misura del vino, siffatto diritto diventerebbe illusorio affatto e di nessun effetto; e l'art. 118 deve essere inteso nel senso, che salvo il principio della non coattività, per quanto riguarda a' privati che misurano il loro vino nelle loro cantine colle misure proprie e coll'opera dei loro dipendenti, abbia la legge con esso potuto vietare ogni altra concorrenza qualsiasi ed in particolar modo per parte dei brentatori, al libero esercizio del diritto anzidetto ».

(1) Cass. Palermo, 2 dicembre 1875, Giarratana, *ric.* (*Riv. Amm.*, anno 1876, pag. 96).

si pesi o si misuri in luogo pubblico, per le piazze, o sul mercato, ma che si pesi o si misuri in forma pubblica da chi faccia professione e mercimonio del pesare e del misurare a servizio del pubblico.

E perciò quando la prestazione si limiti a vendere, locare, o in altro modo fornire pesi e misure per l' esercizio privato e particolare dei venditori, i quali essi stessi senza intervento e guarentigia d'alcun pesatore e misuratore che faccia professione della speciale industria di pesare e misurare, procedono al pesamento e alle misurazione, non potrebbesi invocare contro tali transazioni affatto private e che riguardano non veramente l' atto del pesare e del misurare, ma gli strumenti e i materiali necessari a quelle operazioni, la privativa consentita dalla legge a favore dei Comuni colla clausola che il privilegiato esercizio non vesta mai il carattere coattivo » (1).

40. Questi stessi principii più tardi furono accettati nelle istruzioni ministeriali del 1865, pubblicate in esecuzione al Re-

---

(1) Cons. di Stato, 21 settembre 1864. — Il Consiglio di Stato, ritenne illegale un regolamento del Comune di Spoleto, in cui la privativa del peso era estesa al punto da escludere anche che i privati potessero semplicemente pesare con pesi *altrui.*

« L'argomento messo innanzi nella relazione ministeriale secondo il quale la privativa comunale del diritto di peso e misura pubblica comprenderebbe necessariamente anche il diritto d' impedire che altri somministri o presti pesi e misure a chi trovandosi sul mercato o in luogo pubblico non ne avesse di proprii, porterebbe direttamente alla conseguenza che nessuno potesse in luogo pubblico pesare o misurare se non coi pesi e misure di sua proprietà, conseguenza che è chiaramente spiegata nell'art. 3 del regolamento proposto dal Comune di Spoleto, ma che è indubbiamente contraria alla testuale espressione della legge, in cui si parla del diritto privativo di *peso pubblico* e di *misura pubblica*, escludendone il carattere coattivo, che è quanto dire, riconoscendo nei privati esercenti e contraenti il diritto di procedere nelle loro contrattazioni a pesare o misurare come meglio loro giova, e limitando la privativa alla *pubblicità del peso e della misura.*

« L'interpretazione nuova la quale verrebbe a darsi nel regolamento proposto dal Comune di Spoleto alla privativa di peso pubblico, e di pubblica misura aprirebbe l'adito a infinite vessazioni ed a contestazioni inestricabili, autorizzando l' appaltatore dell' esercizio della privativa ad istituire indagini sulla provenienza di tutti i pesi e di tutte le misure che si adoperano in luoghi pubblici, mentre esso non ha diritto che di esercitare la sua industria privilegiata ed impedire lo stabilimento ed apertura d'altri pubblici banchi ed uffizi di pesamento e di misurazione; ciò che può farsi agevolmente e senza impegnarsi in ingrate e difficili inquisizioni sui rapporti privati fra i cittadini.

« È perciò d'avviso che l'istituzione d'un diritto privativo sulla prestazione o provvista degli arnesi da pesare e da misurare non possa ammettersi come autorizzata dall' articolo 113 della legge 23 ottobre 1859, la quale attribuisce ai Comuni la sola facoltà di dare in appalto l'esercizio privativo del diritto di peso pubblico e della misura pubblica dei cereali e del vino ».

golamento per l'applicazione della legge comunale; e fu espressamente dichiarato che « la privativa del peso e della misura pubblica non può estendersi all'*affittamento* dei pesi e delle misure ai privati » (1).

Uguali disposizioni furono anche emanate dal Ministero di agricoltura e commercio.

La legge sull'amministrazione comunale se attribuisce ai Comuni la privativa del peso pubblico e della misura pubblica dei cereali e del vino, dichiara non vestire cosiffatti diritti carattere coattivo. Libera deve quindi ritenersi tale industria in tutto il Regno, e non obbligati i pesatori e misuratori a qualsiasi preventiva licenza. — Nemmeno possono dirsi astretti a farsi inscrivere in apposito registro presso l'autorità politica locale, a termini dell'art. 57 della legge di pubblica sicurezza, non essendo in quest'articolo espressamente indicati, nè potendosi dire compresi nella indicazione di intromettitori ambulanti e simili (2).

41. Come già si avvertì nel capitolo precedente, la privativa del peso e misura pubblica fu restituita ai Comuni di tutto il Regno, anche in quelle provincie in cui precedentemente era ad esclusivo profitto dello Stato.

Crediamo però che come nel nulla sono cadute le *bannalità* e le *regalie* del peso e misura a favore dello Stato, così del pari siano rimaste prive di effetto le cessioni fatte dai Comuni a certi privati, del diritto di riscuotere questa forma di tributo, che come tale è per sè inalienabile. Applicando quindi principii generali di diritto già altrove accennati (3), si dovrà distinguere tra cessioni fatte a titolo gratuito, e cessioni a titolo oneroso: così rimanendo fermo il diritto dei Municipi ad impugnarne la legittimità in entrambi i casi, nella prima ipotesi il Comune dovrà indennizzare il possessore della privativa, mentre nessuna indennità sarà dovuta, nella seconda.

« Una anteriore gratuita e precaria concessione fatta ad un particolare per parte di un Comune, non può essere a quest'ultimo di ostacolo per concedere in appalto l'esercizio di privativa del peso pubblico, senza nemmeno esser tenuto al pagamento di alcuna indennità » (4).

42. In questo avviso sostanzialmente concorre il prof. Gianzana

---

(1) Istr. min., 10 settembre 1865.

(2) Circolare del Ministero di Agricoltura, Industria e Commercio, 17 maggio 1869 — (*Manuale* 1869, pag. 258).

(3) G. B. Cereseto, *Le imposte comunali*, vol. II, tit. I, n. 17.

(4) Parere 23 marzo 1861 del Cons. di governo di Torino (*Riv.*, anno 1861, p. 442).

in un suo dotto parere pubblicato nella *Giurisprudenza italiana* (1) e che per la sua importanza giova qui riferire.

« Una investitura del 1666 della Ducale Camera di Milano portava vendita ad un privato del diritto di tenere peso pubblico *con privativa* in un Comune, aggregato poi al Piemonte. Il Comune oggi autorizza un cittadino a costrurre un peso pubblico, cedendogli il diritto, che ad esso Comune attribuisce la legge comunale all'articolo 118; l'investito dell'antico diritto vi si oppone e cita nanti i Tribunali perchè il suo diritto sia recognito. È egli assistito in ragione? »

Il prof. Gianzana risponde negativamente; ed ecco i motivi da lui addotti:

Che cosa era nelle passate legislazioni il diritto di peso pubblico nel senso in cui lo si pretende nella specie — di obbligo dei particolari di recarsi al peso, divieto al Comune di costrurne un altro qualsiasi? *Una bannalità* senza dubbio.

La *Pratica legale* invero, così definisce la *bannalità:*

« Sotto nome di bannalità *reale* s' intende quel diritto *privativo*, che compete a Sempronio di tener egli solo molini, o forni in un dato territorio o tenimento.

« Sotto nome di bannalità *personale*, ossia *coattiva*, s' intende quel diritto *privativo* che ha *Sempronio* di obbligare gli abitanti di un certo territorio, tenimento a molere, o cuocere a certi determinati suoi molini, o forni, e non ad altri » (2).

E il carattere del diritto preteso nella specie è precisamente *reale* e *personale* nel senso appunto in cui lo definisce la *Pratica legale:* — diritto al Comune di fare il peso — obbligo ai particolari di recarsi ivi.

Da questo carattere del diritto vantato in virtù dell'antica investitura, scendono quindi logiche due deduzioni.

La prima, che essa sia stata abolita colla legge 24 febbraio 1851, n. 1146, che in Piemonte le *bannalità* soppresse, — legge le cui espressioni sono *dimostrative* e non *tassative* « tutte le *bannalità*, mantenute dalle leggi anteriori alla presente sul privativo esercizio di forni, molini, torchi ad olio ed altri opifici di *qualunque genere* e possedute dal Demanio e dai Comuni sono abolite; e simili bannalità spettanti ai privati od ai corpi morali sono pure abolite».

La seconda, che ove per avventura non si volesse ritenerla compresa nella legge del 1851, deve reputarsi caduta nel nulla pella sua *incompatibilità* colle leggi odierne, che hanno irremis-

---

(1) SEBASTIANO GIANZANA, *Diritto di tenere peso pubblico* (inser. nella *Giurisp. ital.*, anno 1884, IV, p. 125).

(2) *Pratica legale*, vol. II, p. 273.

sibilmente condannato ogni monopolio, e tutto quanto apparteneva al *jus imperii* avocato alla sovranità.

Codesta proposizione, la quale ha eco in tutte le nostre leggi civili ed amministrative, ed è ogni giorno proclamata dalle nostre Corti di Cassazione, non ha bisogno di dimostrazione, massime, ove si confronti il diritto vantato nella specie colla sua origine eminentemente feudale, perochè esso sia concesso dalla Camera Ducale di Milano *in praejudicium Communitatis et hominum etiam particolarium loci.....*; sia chiamato *datium pondae publicae,* e concesso *jure exerceri faciendi in omnibus et per omnia.....*

Ricorre qui a capello la teorica della Corte di Cassazione di Torino nella causa Rivera-Demanio, colla sentenza del 20 maggio 1877 (1), con cui disse chiaramente caduto nel nulla l'atto, con cui la Camera Ducale di Milano vendeva cose di pubblico dominio alla città di Tortona, e riservò solo (trattavasi di *dominio di un fiume*, la Scrivia) l'uso delle acque, in quanto soccorresse alla Città un nuovo titolo nelle regie costituzioni e nell'art. 174, Leg. LL. Pubblici.

Or se nella specie in esame il titolo è feudale, — se esso contempla vendita di un diritto di imporre tributi — *datia* — è concepibile, che titolo siffatto, e l'alienazione di tal diritto, possano ricevere sanzione oggidì?»

43. Del resto, prosegue lo stesso prof. Gianzana, la legge comunale vigente, nonchè la legge 7 luglio 1868, n. 4477, tolgono ogni quistione.

« L'articolo 118 legge comunale permette ai Comuni, in conformità delle leggi, e nell'insufficienza di altre rendite, « di dare « in appalto l'esercizio con privativa del diritto di peso pubblico, « purchè questo diritto non vesta un carattere coattivo ».

Dunque questo diritto è riconosciuto come *tributizio*, e ciò basta a porre nel nulla la concessione in altri tempi fattane; non senza riflettere, che mentre la legge vuole che esso non rivesta carattere coattivo, cioè, che i cittadini possano usarne, o non, rimanendo ad essi vietato solo di poter in onta al diritto del Comune, aprire altri pesi pubblici, — l'investitura feudale finirebbe per attribuire diritti maggiori che la legge oggidì consente.

---

(1) Cons. ROMAGNOSI, *Condotta delle acque*, § 53 e seg; GIANZANA (*Dig.*) *Acqua privata*, § 721 e seg. e tutta la giurisprudenza ivi riferita; MANTELLINI, *Stato e codice civile*, vol. II, ammirabile opera, unica nel suo genere e di cui non sapremmo abbastanza consigliarne lo studio per tutte le questioni, nelle quali il diritto amministrativo ed il civile sono in contrasto. — (GIANZANA, op. cit.).

La legge citata del 1868 poi, allo scopo di assicurare questo corrispettivo ai Comuni, ne spogliò lo Stato, dicendo che il diritto di peso pubblico, misura pubblica, staderatico, plateatico, sarà esatto a favore dei Comuni *in tutto il territorio dello Stato,* a mente di quanto dispone l'art. 118, n. 2, Legge comunale.

Dunque, se vi era ancora un dubbio, che questo in esame partecipasse ai diritti, che solo lo Stato, *iure imperii,* come tributizi può imporre, la legge comunale lo schiarì; che *in tutto il territorio dello Stato* non spettasse che al paese un tale diritto, ed oggi ai Comuni, una legge lo disse chiaro.

Ed è d'altronde giustizia, che sia così, poichè il peso pubblico è destinato a garantire la fede del peso, così da attribuire autenticità al documento, che il pesatore rilascia; nè questa è certo funzione, che al primo venuto può attribuirsi.

Dunque il diritto di peso pubblico, sia che risulti da investitura feudale, sia anche che sia stato concesso dalle autorità legittime, in altri tempi imperanti (che in questo caso sarebbe vendita di cosa pubblica inalienabile, contratto che non può produrre effetto di sorta oggidì) non può più essere vantato in questi tempi per impedire al Comune di istituire pesi pubblici ed appaltarne l'esercizio » (1).

44. Lo stesso prof. Gianzana in fine propone e risolve una nuova questione, degna, pure di esame.

La legge citata del 1851 attribuì ai possessori di *bannalità* un indennizzo; or bene il proprietario del diritto di peso pubblico, che l'esercì fin qui, può oggi, impedito ad attuarlo, ripetere l'indennizzo da quella legge concesso? Il citato autore dichiara di inclinare ad emettere una risposta negativa, essendo oggi spirato il trentennio dalla data della legge del 1851, e *così prescritta l'azione dell'indennizzo.* — L'esercizio del diritto in parola non impedì la prescrizione, poichè il medesimo si praticò non più come *attuazione di un diritto,* che la legge aveva abolito, ma per *mera tolleranza della Comunità,* che non credette usare prima del favore concessole dalla legge di esercitare il peso pubblico (2).

45. La legge comunale autorizza la privativa del peso e misura pubblica *dei cereali e del vino.* Potrà tale privativa estendersi ad altri generi oltre cotesti?

Non vi è ragione per ritenere semplicemente dimostrativa, anzichè tassativa, tale disposizione: anzi pare che non senza ragione abbia voluto la legge limitare il diritto di peso ai generi più comuni, il vino e i cereali, per rendere meno gravosa la privativa. E non

---

(1) Gianzana, loc. cit.
(2) *Ivi.*

crediamo in questo punto ossequenti alla legge le istruzioni ministeriali del 1865 che ammisero potersi la privativa stessa *in via di tolleranza*, estendere ad altri generi (1).

Si noti però, che quando diciamo non permessa ai Comuni la tassa di peso pubblico sui generi diversi dai cereali e dal vino, non vogliamo già dire con questo che il pubblico pesatore richiesto da' privati non abbia facoltà di pesare merci diverse da quelle indicate; ma vogliamo dire soltanto che questo peso non è guarentito dalla *privativa*.

46. Ma se i Municipi non possono eccedere nell'uso della facoltà ad essi riservata dalla legge, possono però usarne soltanto in parte: quindi reputiamo lecito agli stessi di limitare la privativa del peso ai soli cereali o al solo vino.

L'appalto delle privative non è pei Comuni che un mezzo di provvedere alle loro spese, quando le loro rendite siano insufficienti. Gli oggetti su cui possono cadere sono determinati dalla legge, e non vi ha dubbio che su tutti possano esercitarsi nel tempo stesso. Ma indi non nasce la conseguenza che l'appalto debba sempre e necessariamente estendersi a tutti. Invano si cerca nella legge una simile prescrizione, ed ove poi si badi alla natura delle privative, che costituiscono pei Comuni una facoltà, non un obbligo, ed alla ragione per cui sono dalla legge istituite, è forza conchiudere che, come può il Comune ricorrervi qualunque volta i suoi bisogni il richiedano, così nel valersene può contenersi nei limiti del bisogno. Onde segue che se l'appalto della privativa circoscritta ad uno o a parte degli oggetti dalla legge contemplati, possa bastare a colmare la deficienza del bilancio, il Comune ben può limitare a quello l'esercizio della privativa.

S'aggiunga che l'esercizio della privativa pei diversi oggetti indicati dalla legge richiede un apparecchio diverso per ciascuno di essi, un personale distinto, e un organamento separato. Laonde l'obbligare il Comune nell' appalto all' esercizio della privativa su tutti indistintamente quegli oggetti ben sovente avrebbe l' effetto di porre il Comune nell'impossibilità di valersi di questo diritto per mancanza del personale e dei mezzi richiesti.

Non è vero che queste privative siano istituite in vista principalmente dell'interesse pubblico, di guisa che il Comune non possa sottrarsi dal farne applicazione. Il carattere di ordine pubblico che

---

(1) « La privativa comunale per l' esercizio della misura pubblica è ristretta solamente ai cereali ed al vino; solo in via di tolleranza può estendersi anche all'aceto, agli spiriti, ai liquori ed alla birra » — (Istruzioni del Ministero delle finanze, 10 settembre 1865). Ma come mai si possono ammettere tasse semplicemente *in via di tolleranza?* In questa materia, dove la legge non arriva, non vi è che l'arbitrio e l'illegalità.

vorrebbe attribuirsi alle stesse per la maggiore garanzia della precisione dei pesi e delle misure che ne ridonda a favore del pubblico, condurrebbe a misconoscere la natura di esse dirimpetto alla legge, la quale le ha costituite semplicemente come un mezzo di supplire alla deficienza delle rendite ordinarie.

47. Come la tassa per l'occupazione del suolo in fiere e mercati è ragguagliata unicamente *all' estensione del sito occupato ed all'importanza della posizione* (1), e non al valore dei generi esposti in vendita; così la tassa di peso e misura deve essere ragguagliata unicamente alla quantità del genere e non alla sua qualità. — Sarebbe quindi arbitraria la disposizione di un regolamento locale, per cui le diverse qualità di cereali fossero soggette a tasse diverse (2).

« La tassa di peso pubblico e di pubblica misurazione non può giammai colpire il genere, sì vero il quantitativo del peso e della misura; perlocchè è ad evitare una disposizione speciale pei generi che *si misurano ad ettolitro,* potendo derivarne una interpretazione contraria allo spirito ed al testo della legge » (3).

48. Sotto la denominazione di peso pubblico intendesi comunemente l'esercizio del *peso grosso*, cioè d'un peso pubblico fisso e destinato al pesamento dei generi posti sui carri. Però può anche comprendervisi il cosidetto *peso piccolo*, come è utilmente adottato nei principali centri di commercio. Questo si eseguisce di regola con stadera a mano, di cui l'impiegato municipale o l'imprenditore si valgono sul sito stesso del mercato, per la pesatura dei commestibili, delle derrate, senza che tali oggetti abbiano da trasportarsi ad alcun ufficio.

49. Coloro i quali, secondo i regolamenti del dazio di consumo sono ammessi al deposito reale o fittizio di certe derrate, non possono essere costretti al pagamento delle tasse pel pesamento o per la misurazione delle derrate medesime; imperocchè i diritti di peso possono a termine di legge esigersi soltanto quando il pesamento delle merci si eseguisce *a richiesta o nell' esclusivo interesse* dei proprietari delle merci stesse; ma sarebbe irrazionale affatto che s'imponessero, allorchè simile pesamento o misurazione vengano eseguiti per verificazione dei generi sottoposti a dazio, qualunque possa essere d'altronde la destinazione di essi generi;

---

(1) Art. 118, legge com., n. 3.

(2) Dep. prov. di Napoli, 20 gennaio 1869. Comune di Pomigliano. (*Riv. Amm.*, anno 1869, p. 351).

(3) Atti della Deputazione provinciale di Napoli. — Seduta 20 gennaio 1869.

giacchè in questo caso vi si procede dall'ufficio daziario per proprio conto ed interesse, mentre nulla osterebbe a che il medesimo se ne stesse alle dichiarazioni dei contribuenti. In tal senso si espresse anche il Ministero delle finanze nella sua nota del 1° febbraio 1855, n. 135, Direzione Gabelle, Div. 1ª, diretta all'Intendente Generale d'Alessandria, nella quale dichiarava inamissibile la domanda fatta da quel Municipio, tendente a costringere al pagamento della tassa di che si tratta, le persone ammesse al deposito delle merci tariffate.

Dalla suddetta massima, dedotta dalla ragione intima della legge, si trae eziandio che abusivo ed illegale si è l'uso adottato in diversi Comuni, di far pagare senza il menomo riguardo, e sotto pretesto di verificazione delle merci per l'applicazione della tariffa, la tassa di peso a tutti coloro che introducono dal distretto daziario qualchè cosa soggetta a dazio (1).

50. Se non viene altrimenti stabilito dai contraenti, il debito di peso e di misura deve pagarsi dal venditore, ed in ogni caso dal richiedente l'operazione.

Il commesso o l'appaltatore avranno l'obbligo di ripesare vuoti i contenenti, i carri e gli altri oggetti di tara senza nuova mercede.

Le bollette che portano l' attestazione del peso sono soggette al bollo di cent. 5, in senso del § 5 della legge 21 aprile 1862 sulla tassa del bollo (2).

51. Le norme di applicazione della privativa in discorso dovranno risultare dai relativi regolamenti locali, da approvarsi dalla Deputazione provinciale.

Questi regolamenti, dopo che saranno stati approvati dalla Deputazione provinciale, dovranno essere trasmessi per copia al ministero dell'agricoltura, industria e commercio.

« Accade sovente che i Consigli comunali votino dei regolamenti sul peso pubblico, e li inviino alle rispettive prefetture per la debita approvazione. Dopo che tali regolamenti sono approvati dalle Deputazioni provinciali, i signori prefetti che le presiedono, sogliono trasmetterli al Ministero delle finanze per gli effetti dell'art. 138 della legge comunale e proviaciale, alleg. A, alla legge 20 marzo 1865. L'approvazione di tali regolamenti spetta invece a questo Ministero, e perciò quello delle finanze li rimette ad ogni volta a questo per ragione di competenza, con evidente

(1) Sulla questione se l' ufficio daziario sia tenuto a provvedersi dei pesi occorrenti per le relative operazioni di sdaziamento, e a carico di chi sia la relativa spesa, vedasi: G. B. Cereseto, *Dazi di consumo*, tit. II, cap. I (nel *Digesto italiano*).

(2) Istruzioni del Ministero delle Finanze in data 30 settembre 1865.

perdita di tempo. Ad evitare tale inconveniente, d'accordo anche col mio collega delle finanze, prego le S. V. di voler disporre che i regolamenti di tale natura sieno inviati d'ora innanzi, e sempre in doppio esemplare, a questo Ministero » (1).

52. In caso di contravvenzione alla privativa, si farà luogo all'applicazione delle pene stabilite dal regolamento, sotto l'osservanza della legge.

Fu però a questo riguardo deciso, non essere applicabili le disposizioni del regolamento con cui si comminasse la confisca dei pesi che un privato tenesse a disposizione del pubblico e in contravvenzione alla privativa comunale; poichè i Comuni non hanno facoltà di stabilire pene che non siano comminate e autorizzate dalle leggi, e la confisca non ha nel caso tali estremi di legittimità (2).

« L'art. 74 del Codice penale prescrive che nelle contravvenzioni — e tali sono le infrazioni ai regolamenti per la tassa di staderatico — la confisca può soltanto essere pronunciata nei casi indicati dalla legge: concetto ribadito nell'art. 689 che dichiara soggetti alla confisca i *pesi e le misure di cui nel n° 12 dell'art. 685.*

Nè varrebbe opporre che la confisca può applicarsi a mente dell'art. 689 del Codice penale, che autorizza in genere la confisca di « tutte le cose che formano il soggetto della contravvenzione e qualunque strumento che abbia servito a commetterla » perocchè mentre ivi si parla in genere, l'art. 74 invece si riferisce in ispecie alle contravvenzioni di polizia, per le quali facendosi eccezione alla regola generale, si stabilisce la non applicabilità della confisca ».

Una nota ministeriale raccomanda all'uopo alle Amministrazioni comunali di non comminare nei regolamenti locali la pena della confisca, convenendo meglio lasciare al prudente arbitrio del giudice competente il decidere nei singoli casi se e quando possa essere applicabile (3).

53. Di regola i Comuni non possono commettere ad appaltatori l'applicazione delle tasse locali: l'appalto nella nostra legislazione è solo ammesso per la semplice *riscossione* sopra ruoli, già debitamente approvati, che il Comune passa all'Esattore, senza che questi possa in alcuna maniera modificarli.

Per alcune tasse indirette, in via di eccezione è ammesso il sistema dell'appalto, anche per quanto concerne la distribuzione del tributo: così il Comune può appaltare i dazi, i diritti di piazza, e

(1) Circ. Min. Agr. Ind. e Comm., 26 marzo 1873, n. 11633-1545.

(2) Ved. *Riv. Amm.* 1872, p. 275.

(3) Nota Min., Direz. gen. delle Gabelle, 22 gennaio 1873 (*Riv. Amm.*, 1873, p. 473).

può del pari concedere in appalto il diritto di peso e misura pubblica, come espressamente è disposto nella legge comunale.

Non ci occuperemo ora dei principii generali di diritto che regolano la materia degli appalti: accenneremo solo a quanto particolarmente riguarda il diritto di peso e misura.

Così, ripetendo quanto già si disse intorno all'appalto dei diritti di piazza, si dovrà avvertire che non potrebbe il Comune semplicemente cedere il diritto di riscuotere la privativa senza indicare la tariffa e prestabilirla, perchè in tal caso invece che appalto, si avrebbe alienazione di un diritto non trasmessibile e non cedibile, quale è quello di riscuotere tributi; mentre l'appalto è, e deve essere, semplice locazione del diritto.

Una volta poi concesso l'appalto regolarmente, con esso si intendono trasmessi nell'appaltatore tutti i diritti inerenti alla tassa di peso, e così non solo quello di riscuotere la retribuzione per le operazioni di peso, ma quello di eseguirle anche con privativa; nè occorre che espressamente sia stata promessa la privativa, essendo questa connaturata all'imposta.

« Con l'esercizio del peso pubblico dato in appalto da un Comune, si intende trasferito nell'appaltatore, il diritto di privativa, senza di cui questi verrebbe a pagare un canone privo dell' adeguato corrispettivo.

Se nel contratto di concessione del peso pubblico, non è tassativamente escluso il diritto dell'appaltatore alla privativa, deve tale diritto sottointendersi, abbenchè non ne sia fatta espressa menzione nel contratto » (1).

54. I rapporti che intercedono tra il Comune e l'appaltatore sono quelli tra locatore e conduttore: di qui l' obbligazione nel primo di guarentire il godimento intero delle cose locate (2).

Su questo proposito è ammesso in giurisprudenza che il Comune deve mantenere non solo all'appaltatore il diritto di esigere la tassa di peso, ma anche l'altro di esigerla con privativa.

E qui acceneremo ad una causa ricordata da quanti si occuparono di questa materia. Il Municipio di Ovada aveva appaltato a

---

(1) Corte Appello, Torino, 29 luglio 1861, città di Biella c. Boglietti. (*Man.*, anno 1882, p. 27).

— « È obbligo del comune che dà in appalto una sua privativa di guarantire all' appaltatore il libero godimento del diritto appaltato, quand'anche nel contratto si trovi la clausola che esso avesse luogo a rischio e pericolo dell'appaltatore. Il significato naturale di questa clausola non riguarda infatti i danni che possono provenire dall' impedito godimento del diritto appaltato ». (App. Torino, 30 dicembre 1867, *La Legge,* ann. 1868, pag. 170).

(2) Art. 1575, Cod. civ.

certo Frascara la privativa del peso, ma i profitti sperati dall'appaltatore presto scemarono per la concorrenza fatta al pubblico peso da privati che avevano istituiti pesi a servizio di chi ne facesse richiesta. Fu constatata la relativa contravvenzione, ma essendo il giudizio terminato con un'assolutoria, nè potendosi sperare che fosse per cessare il danno, l'appaltatore azionò il Comune chiedendo congrua indennità.

La Corte di Casale ammise in fatto che in vari luoghi pubblici ed aperti al pubblico si servivano i privati per la vendita delle loro derrate, di pesi particolari proprii, o *somministrati da altri*, senza ricorrere al peso pubblico tenuto dall' appaltatore, ma non ritenne provato che vi fossero pesi a disposizione del pubblico, e che per l'uso dei medesimi si pagasse e si riscuotesse un correspettivo particolare; aggiunse che il Comune aveva fatto quanto era in suo potere di fare per avvantaggiare le condizioni dell'appaltatore, aveva denunciato al giudice alcuni che si erano valsi di pesi privati e ne aveva chiesta la condanna, che il giudice gli aveva tutti assoluti, dichiarando che le leggi comunali non consentivano che la libertà del commercio fosse in sì fatta guisa inceppata, che d'altronde il Frascara avendo un appalto subordinato al regolamento, non poteva godere che di una privativa scevra di qualunque carattere coattivo, e doveva limitarsi a prestare il suo ufficio a coloro che gliene facevano domanda; conchiuse che il regolamento municipale combinato col contratto d'appalto ben lungi dal favorire le pretese dell'appaltatore, le condannava (1).

55. Denunciata tale sentenza in Cassazione, la Corte suprema di Torino la cassava in base alle seguenti considerazioni:

« Il regolamento locale a cui la Corte si riferisce, dispone: « che chiunque vorrà far pesare merci o derrate, dovrà corrispondere all'appaltatore la tassa stabilita dalla tariffa, ed essere quindi vietato a *chicchessia* di tenere *a servizio del pubblico* pesi della specie di quelli contemplati nella tariffa *predetta* sotto pena della confisca dei medesimi, e in mancanza, d'una pena pecuniaria corrispondente al loro valore..... ». La legge è chiara: non permette che l'appaltatore possa costringere alcuno a servirsi del suo peso, ed obbliga solo al pagamento della tassa colui che spontaneo ne fa la dimanda; non ammette distinzioni, proibisce in modo assoluto che siavi altro peso a servizio del pubblico della specie contemplata nella tariffa; non fa eccezione alcuna pel caso in cui chi pesa non riceva corrispettivo, pesi solo per filantropia, o per trarne un vantaggio indiretto, se il peso è

(1) App. Casale, 17 aprile 1866. Municipio di Ovada c. Frascara.

accessibile a chiunque, ciò basta perchè debba dirsi a servizio del pubblico e quindi vietato.

La legge intesa ed applicata in questo senso accorda con effetto la privativa, e rispetta ad un tempo il diritto della coazione, ciascuno è libero di usare pesi proprii, di non ricorrere al peso appaltato, ma nessuno può costituirsi pesatore pubblico, nessuno può far concorrenza all'appaltatore, nessuno può in luogo accessibile a chiunque, prestarsi a quell'ufficio a vantaggio d'ogni persona; la tesi contraria distrugge la privativa, disconosce il valore giuridico del carattere coattivo, aggiunge al testo della legge, crea distinzioni ed eccezioni a favore di una concorrenza, la quale quando pure non avesse compenso di sorta, nemmeno indiretto, e fosse veramente ed assolutamente gratuita, sarebbe sempre più dannosa della concorrenza pagata.

E se la Corte di Casale avesse interpretata ed applicata la legge secondo il suo testo e la sua ragione, e se avesse tenuto conto dei veri principii nello esame del contratto d'appalto, essa avrebbe facilmente sentenziato in modo diverso, ed avrebbe facilmente trovato nei fatti della causa e nelle deposizioni dei testimoni la prova necessaria a giustificare la domanda d'indennità proposta dal Frascara a detto titolo, nè sarebbesi arrestata nell' accoglierla di fronte alla sentenza del giudice di Mandamento; quelle deposizioni e quei fatti avrebbero potuto avere per essa quella conchiudenza che non volle ammettere; il pronunciato del giudice avrebbe potuto essere per essa considerato di niun valore, sì perchè riguardante non già ai veri contravventori, a quelli cioè che tenevano il peso, ma sì a quelli che ne profittavano, sì perchè la data della sentenza, posteriore al giudizio istituito dall' appaltatore, poteva renderla sospetta, nel mentre che non aveva altro contradditore che il Comune interessato a soccombere, sì perchè finalmente la sentenza sarebbe pur sempre pel Frascara *res inter alios acta*.

L' art. 3, del più volte citato regolamento, riconosce formalmente il diritto dell'appaltatore di avere dal Comune la consegna della misura del vino, e l'obbligo del Comune di operarla. E questo diritto in correlazione a quel regolamento fu espressamente riconosciuto dalla Corte di Casale con sentenza 19 settembre 1865 passata in giudicato.

Per lo contrario la sentenza denunciata, posto da parte detto articolo, e niun conto tenuto di detta sentenza, rigettò l'indennità chiesta dal Frascara, e fondata su che il Comune non avesse servito al suo dovere in ordine a detta consegna, e disse che gli stessi principii e le stesse considerazioni per cui rigettava l'indennità relativa al peso, si applicavano a quella riguardante al difetto di consegna della misura del vino, e che il capitolato d' appalto

escludeva che il Municipio avesse l'obbligo di fornire all'appaltatore quella misura, perchè mentre in esso facevasi espressa menzione del peso grosso e del peso piccolo, tacevasi della misura del vino.

Ma questi sono errori; se l'appalto fu dato ed accettato a termine di detto regolamento, l'art. 3 del medesimo era legge del contratto come tutti gli altri, e come il capitolato; se la cosa giudicata aveva riconosciuto nei suoi motivi, sia nel suo dispositivo, mediante il rigetto d'una eccezione in contrario, il diritto dell'appaltatore, è manifesto che la Corte poteva e doveva discutere se l'appaltatore, avesse provato il suo assunto quanto al fatto, ma non poteva e non doveva porre in dubbio il suo diritto, data quella prova, senza contraddire alla cosa giudicata, e senza violazione della legge del contratto » (1).

---

(1) Cass. Torino, 7 febbraio 1867. — Municipio di Ovada c. Frascara. (*Riv. Amm.*, ann. 1867, p. 244).

TITOLO III.

TASSE PER LA COSTRUZIONE E SISTEMAZIONE DELLE STRADE COMUNALI OBBLIGATORIE — FONDO SPECIALE — SOVRIMPOSTA — TASSA SUI MAGGIORI UTENTI — PRESTAZIONI D'OPERA — PEDAGGI.

CAPO I.

Prenozioni generali sulla legislazione italiana delle strade obbligatorie in rapporto alle tasse costituenti il « fondo speciale ».

56. *Le imposte speciali per provvedere alla costruzione e conservazione delle strade. La viabilità presso i romani.*
57. *Il regime delle strade in Inghilterra.*
58. *In Francia.*
59. *In Italia. Legislazione anteriore all'unificazione del Regno.*
60. *La legge sui lavori pubblici 20 marzo 1865, all. F. Strade nazionali, provinciali, comunali ordinarie e vicinali. — Elenchi delle strade.*
61. *Insufficienza delle disposizioni contenute nella legge del 1865 per le strade comunali.*
62. *Proposta d'una legge sulle strade comunali obbligatorie.*
63. *Richiamo ai lavori parlamentari.*
64. *Convenienza di addossare ai Comuni la spesa per la costruzione delle strade obbligatorie.*
65. *Convenienza di creare un fondo speciale per tale spesa.*
66. *La legge 30 agosto 1868.*
67. *Risultati ottenuti.*
68. *Accenno alle disposizioni generali contenute nella legge del 1868. — Formazione degli elenchi delle strade. — Progetti. — Approvazione degli uni e degli altri. — Erogazione del* fondo speciale.

56. Nel sistema delle imposte locali hanno assunto una specialissima importanza quelle destinate a far fronte alle spese occorrenti per la manutenzione e costruzione delle strade: al quale effetto quasi tutte le legislazioni hanno creato una categoria di tributi costituenti il *fondo speciale.*

Nessuno tra i popoli antichi mostrò meglio dei romani di apprezzare la grande necessità di una viabilità bene ordinata ed estesa.

Secondo la maggiore o minore importanza, le strade si distinguevano in pubbliche, vicinali e private.

Pubbliche erano le strade che i greci chiamavano *regie* e i romani, *pretorie* o *consolari*. Erano private le strade agrarie, le strade di stadio, le vie fra i campi. Vicinali erano le vie dei vichi o che conducevano ai vichi, analoghe alle nostre comunali. Ogni Municipio poi aveva dei funzionari preposti ai lavori stradali *curatores viarum*, incaricati non solo di rendere più solide e durevoli le strade, ma altresì di accrescerne la comodità e la bellezza: sorsero così le *colonne migliari* per indicare le distanze, si stabilirono *banchi* destinati al riposo dei viaggiatori, si costrussero marciapiedi, *margines*, stazioni riservate ai fanti ed ai viaggiatori. Il Senato fissava i lavori da farsi, ne votava i fondi, e l'esecuzione era specialmente affidata ai Censori.

57. Il sistema detto della *specializzazione* delle imposte, pel quale a ciascun servizio pubblico corrisponde una forma di imposta destinata a somministrare i fondi opportuni per far fronte alle relative spese, sistema specialmente in vigore in Inghilterra, è la base fondamentale della legislazione sulle strade.

Le *comandate* furono per molto tempo la principale risorsa della finanza inglese: e giova riferire qui un cenno rapido della storia di quella legislazione, che ricaviamo dal pregevole lavoro dello Scamuzzi sulle strade obbligatorie (1).

« Fin dal principio del decimosesto secolo, e sino all'anno 1835, ogni cittadino prestava quattro giornate all' anno di lavoro per mantenere le strade pubbliche di ciascuna parrocchia (*Highways*): e sotto il regno di Carlo II si aggiunsero le strade sostenute da pedaggi (*Turnpike Trusts*). Sono pur antichissime le mansioni degli Ispettori delle strade per ciascuna parrocchia, e la giurisdizione dei giudici di pace della Contea in tutto ciò che si riferisce alle strade, ed alla loro buona conservazione. Secondo le ultime leggi, la costruzione di nuove strade, per cui si debba ricorrere alla espropriazione dei terreni, richiede un *bill* del Parlamento; ma in un paese dove l'iniziativa individuale è così potente, le espropriazioni si ottengono per lo più all' amichevole, ed allora tutto si combina facilmente tra l'Ispettore, il *Vestry* ed i Giudici di pace. Alle spese si provvede colla *tassa sulle strade*, la quale pesa su tutti i proprietarii assoggettati alla *tassa pei poveri*. Col consenso della maggioranza dei contribuenti possono coloro che hanno carri o cavalli convertire la loro imposta in prestazioni d'opere ai prezzi di tariffa fissati dal giudice di pace. L'amministrazione delle strade a pedaggio è affidata ad una Commissione di cui i giudici di pace della Contea sono membri di diritto. I conti delle une o delle altre strade (*Highways-Turnpike Trusts*) sono trasmessi ogni anno dal

(1) Scamuzzi, *La viabilità obbligatoria*. Intr. 6.

Cancelliere di pace, sotto pena di multe non lievi, al Ministero (*Local government Board*) che ne presenta gli estratti alle due Camere del Parlamento. Con questo regime l'Inghilterra si trova oggidì in condizioni di viabilità pressochè eguali a quelle della Francia, ad avere cioè più di un chilometro e mezzo di strada rotabile per ogni chilometro quadrato del suo territorio ».

Il Devincenzi osserva che quando la Scozia si unì all'Inghilterra non aveva strade, e perciò era povera e ingovernabile; ma questa condizione di cose durò pochissimo per i pronti provvedimenti presi.

Lo Stato concorse alla metà della spesa di costruzione delle strade, e accresciuta la ricchezza pubblica, florido si fece pure lo stato del pubblico erario.

58. Anche nella legislazione di Francia le pubbliche strade furono mantenute sostanzialmente a spese degli utenti con tasse speciali a carico degli stessi, e più propriamente colla prestazione personale.

Le strade servono a tutti gli abitanti; tutti le percorrono e le logorano; la cura di ripararle, di mantenerle, dev'essere del pari un'obbligazione di tutti. La prestazione personale deriva da quest'obbligo che si dee considerare come un carico comune a tutti, senza distinzione, e nell'interesse di ciascuno. Questa generalità della tassa nettamente la distingue dalla *corvata*, che, imposta avanti del 1789 sopra una parte sola della popolazione, aveva pure per suo scopo principale la costruzione e la conservazione delle strade.

Della legislazione francese ha fatto uno studio diligente l'Esquiron de Parieu, e non è fuor di luogo riassumerla qui nei tratti più importanti (1).

In Francia verso la fine del secolo scorso le strade si costruirono e si mantennero quasi esclusivamente colla *corvée* militare e feudale. Il Ministro Turgot lasciò scritto, che quando egli assunse l'amministrazione, si spendevano per le strade colla sola risorsa delle *corvée* non meno di quaranta milioni all'anno. Ma questa contribuzione, divenuta vessatoria per lo scopo e pel modo come veniva impiegata, dopo molte vicende, venne abolita con decreto reale del 27 giugno del 1787. Il decreto consolare del 23 luglio 1802 non rinnovò la vecchia ed odiata *corvée* dei passati tempi, ma organizzò la moderna prestazione in natura che ha reso e rende immensi servigi a quel paese. In successive leggi si provvide alle strade di grande comunicazione (*reali e dipartimentali*): mancavano però le sanzioni per obbligare i Comuni alla costru-

(1) Esquiron de Parieu, *Trattato delle imposte*, cit.

zione delle strade *vicinali* (1) ed all'impiego in esse delle prestazioni in natura. A ciò riuscì la legge del 21 maggio 1836, alla cui efficacia i più diligenti studiosi di cose economiche attribuiscono il sorprendente incremento di ricchezza a cui pervenne quel paese.

In Francia nel 1861 il Ministro dell'interno Persigny faceva notare in un suo rapporto all' Imperatore che la ricchezza territoriale si era *raddoppiata* per le strade già aperte, e l'Imperatore ordinandogli di promuovere alacremente la sistemazione delle *strade vicinali*, soggiungeva questo essere « *le plus grande service rendu à l'agriculture* ».

Per effetto della legge del 1836 si calcola che nel periodo di un mezzo secolo la Francia avrà speso cinque miliardi di lire col risultato di cinquecento mila chilometri di strade: e in questa enorme spesa c'entrano per oltre un terzo le prestazioni in natura.

59. Anche in Italia il problema della costruzione delle strade preoccupò vivamente i legislatori nostri, e non mancò larga messe di studi al riguardo.

La viabilità è il primo fattore della prosperità e della civiltà d'un paese. Senza strade, le necessità economiche della vita sociale impongono alla produzione ed al consumo enormi sagrifici; e consumo e produzione sono i fattori principali di ricchezza industriale ed agricola. La stessa disuguaglianza di condizioni stradali nelle diverse Provincie era causa di miseria per quelle in cui le comunicazioni rotabili o non esistevano o erano difettose, perocchè non potendo esse offrire al consumo i loro prodotti alle stesse facili condizioni di quelle provviste di buone comunicazioni, spesso erano ridotte a non poter sostenere con quest'ultime la concorrenza. E la miseria delle une non poteva non aggravare le condizioni economiche delle altre, perchè i Comuni posti fuori della vita del libero scambio disturbano e paralizzano il naturale sviluppo della ricchezza nazionale, annodandosi a questa questione tutto ciò che riguarda la prosperità, la civiltà, la finanza e perfino lo stesso governo del paese.

In Italia, a dir vero, aveva dato incremento alla viabilità il *piano delle strade Lombarde* del 13 febbraio 1777 e la legge toscana del 23 maggio 1774; mentre d'altro canto la dominazione francese aveva contribuito ad accrescere la nostra rete stradale, sopratutto, in Piemonte. Non ostante, la viabilità comunale, che pur avrebbe dovuto costituire la maggior parte delle comunicazioni ordinarie in questi ultimi tempi, salvo poche eccezioni, era rimasta quasi tutta da creare.

---

(1) Le strade *vicinali* in Francia corrispondono alle nostre comunali.

60. La legge del 20 marzo 1865 regolò per la prima in modo uniforme per tutto il regno la materia della costruzione e conservazione delle strade: distinse le strade in tre grandi categorie, nazionali, provinciali e comunali (1).

Nella prima categoria sono comprese le grandi linee stradali che nel loro corso congiungono direttamente i centri più importanti, o che si allacciano colle grandi linee commerciali degli Stati limitrofi; le strade che attraversano le catene principali delle Alpi o degli Appennini, e quelle che hanno uno scopo esclusivamente militare (2).

Appartengono alla classe delle provinciali quelle che mettono in comunicazione il capo-luogo della Provincia colle provincie limitrofe, o coi capoluoghi di Circondario e coi centri più importanti della Provincia, e quelle che hanno una speciale importanza commerciale (3).

Finalmente sono considerate comunali le strade necessarie per porre in comunicazione il maggior centro di popolazione di una Comunità col capoluogo del rispettivo circondario e con quelli dei Comuni contigui, e quelle altre indicate espressamente nella legge (4). — Tutte le strade non iscritte nelle precedenti categorie e soggette a servitù pubblica sono vicinali, e sottoposte pure all'autorità comunale.

La legge stessa imponeva rispettivamente al Governo, alla Provincia e al Comune la pubblicazione dell' elenco delle rispettive strade; e metteva a carico dei singoli corpi le spese per la costruzione, conservazione e manutenzione.

61. La legge del 1865 fu però per le strade comunali legge semplicemente di conservazione, ma non di progresso: per essa si ottenne un esatto inventario delle strade esistenti e una relativa garanzia per la buona manutenzione per l'avvenire. Ma l'ampliamento della rete stradale esistente era lasciato interamente all'iniziativa dei Comuni, i quali (specialmente se piccoli) non sono sempre i migliori giudici delle questioni che toccano interessi generali: la debole iniziativa dei Comuni poi trovava altro gravissimo ostacolo nella scarsità delle loro risorse finanziarie, sempre più isterilite dall' avocazione allo Stato di parecchi cespiti di imposta. Così mentre la legge addossava ai Comuni l'obbligo assoluto di mantenere le strade sistemate, non dava al Governo, per provvedere all' aumento della viabilità, nessuna attribuzione.

(1) Art. 9, legge 20 marzo 1865.
(2) Art. 10 legge cit.
(3) Art. 13 legge cit.
(4) Art. 16 legge cit.

Era uno stato di cose che non poteva durare di fronte ai gravi bisogni del paese, dinanzi alla necessità che si aveva di spinger ed aiutare lo svolgimento della ricchezza nazionale, specialmente nelle nuove Provincie annesse.

62. Fu precisamente in seno ad una Commissione parlamentare d'inchiesta per ricercare i mali ond'era travagliata la Sicilia ed in ispecie la Provincia di Palermo, che il deputato Quintino Sella concepì ed iniziò alla Camera un disegno di legge sulle strade obbligatorie (1).

L'inchiesta parlamentare sulle condizioni morali ed economiche della città e provincia di Palermo, era stata deliberata dalla Camera dei Deputati nella tornata del 25 aprile 1867; e la Commissione, fra gli altri provvedimenti, proponeva sotto l'allegato E un progetto di legge per la costruzione obbligatoria delle strade comunali.

63. Grandissima era l'importanza che nel Parlamento e fuori si annetteva a tale disegno di legge; e sono rimaste memorande le discussioni che nella Camera precedettero l'approvazione del progetto che divenne poi la legge del 30 agosto 1868: alla quale sono associati i nomi del Sella, del Menabrea, del Cadorna, del Cantelli, del Bertolè-Viale (2).

Fra gli altri il deputato Devincenzi raccolse importanti studi sopra l' importante argomento delle strade, in una memoria, che presentò al Parlamento in quella sessione.

« All'effetto di rendere prospero un paese è necessaria la costruzione di un chilometro almeno di strada per ogni chilometro quadrato di superficie, anche quando sono aumentate le grandi vie di comunicazione. In Francia il maggior accrescimento delle strade ordinarie è contemporaneo alla costruzione delle ferrovie; completate le *strade vicinali* vi saranno 1290 metri di strada per chilometro quadrato, e in Inghilterra sono fin d' ora 1284, mentre in Italia le otto Provincie meglio provvedute ne hanno in media 1400, escluse però le Provincie Venete » (3).

64. Per ottenere questo risultato, o almeno per avviare la Nazione a conseguirlo occorreva trovare nell'Amministrazione una forza di iniziativa sufficiente, e provvedere i fondi occorrenti. Dove si potevano attingere questi? A chi si doveva lasciare l'incarico di aprire una strada fra tutti quanti i Comuni? allo Stato? alle Provincie? ai Comuni stessi?

---

(1) Facevano parte della Commissione i deputati Pisanelli, Serra, Rorà, Bortolucci, Tenani, Cameio e Fabrizi. La relazione della Commissione fu presentata alla Camera nella tornata del 7 luglio 1867.

(2) *Att. Uff.* Tornate delli 17, 18, 20, 21, 23, 25, 27 luglio 1867.

(3) Pubblicata nella *Riv. Amm.*, anno 1867, p. 313 e seg.

« La quistione è gravissima, ma vi è mezzo d'uscirne, osservava lo stesso on. Devincenzi. Le strade ordinarie bisogna lasciarle all'interesse privato e locale, e sarebbe a desiderarsi che non si facessero tante distinzioni di strade in nazionali, provinciali, ecc., purchè le strade ordinarie si facessero col minor costo possibile. Finora in Italia la costruzione ha assorbito enormi valori.

« Prima del 1836 la Francia era povera di strade; dopo che riconobbe che solo gli interessi locali possono provvedere bene alla viabilità ordinaria, ha costrutto oltre 300 mila chilometri di strade, ed è presso a costruirne 200 mila al costo medio di L. 5,322 per chilometro.

« Nella Scozia, paese montuoso, le strade costrutte a spese, parte del Governo, parte degli interessati, costano in media L. 6,215.

« In Italia il prezzo medio è di lire 25,000, mentre non dovrebbero costare più di L. 5,000; difatti il costo medio in Lombardia delle strade comunali fu di L. 3,266.

« A completare il nostro sistema di viabilità occorrerebbero: per avere *un* chilometro di strada ogni chilometro quadrato di superficie L. 750 milioni; per averne non meno di *mezzo* chilometro, L. 304 milioni, e finalmente un *quarto*, 113 milioni.

« Come si provvederà?

« La costruzione si lasci, come in Inghilterra e in Francia, agli interessi locali; il Governo può agevolare l'impresa con buone leggi, con sussidi o coll'opera dei suoi ingegneri. I Comuni sono quelli nelle cui mani sta la risoluzione del gravissimo problema.

« Quello che ora manca è una buona legge sulle strade comunali, e che sarebbe feconda di ottimi risultati, come fu quella emanata in Francia il 21 maggio 1836. È necessario che per le cessioni dei terreni si agevolino i provvedimenti secondo i principii della legislazione dell'antico Regno d'Italia e della maggior parte delle legislazioni straniere » (1).

65. E più specialmente in ordine alla ricerca dei mezzi con cui far fronte alle spese straordinarie, lo stesso on. Devincenzi riconosceva che i fondi destinati alle strade comunali dalla legge del 1865 sono affatto insufficienti: occorreva trovarne dei nuovi, mettendo a profitto gli insegnamenti dell'esperienza.

« Si potrebbero ricercare due risorse al tutto speciali, nelle contribuzioni dei proprietari laterali, e nelle prestazioni in natura.

« I proprietari delle terre situati nelle zone laterali non oltre i due chilometri sarebbero obbligati a pagare una tassa per il vantaggio diretto che essi traggono dall'esistenza della strada. Se altre risorse non vi fossero, dividendo il costo medio della strada per

---

(1) *Relaz.* De Vincenzi, nella *Riv. Amm.*, loc. cit.

l'ettaro come unità di superficie, verrebbe a gravitare sopra ciascun proprietario un peso annuo di L. 12,50. In fatto però questa contribuzione non supererà mai cent. 50 per ettaro, nel concorso delle altre prestazioni richieste. Ma accanto a questo carico vi è l'aumento del valore del fondo, che rende quello appena sensibile.

« Le prestazioni in natura sono l'altra grande risorsa necessaria alla costruzione delle strade comunali; la citata legge francese le imponeva e l'esperienza ne ha consacrato il principio. Le Provincie italiane che hanno ancora da completare il loro sistema stradale trarrebbero da questa tassa ben 25 milioni.

« S'aggiunga ancora una *sovrimposta* alle tasse dirette del *maximum* di cinque centesimi a favore del Comune, e se ne trarrebbero 8 milioni e mezzo.

« Finalmente lo Stato potrebbe stanziare una somma di sei milioni annui a titolo di stimolo ed incoraggiamento alla costruzione delle strade comunali, più che a titolo di soccorso o sussidio.

« Così facendo in meno di *dieci anni* potremmo completare la nostra rete stradale e costrurre i 150,000 chilometri di strade di cui abbiamo bisogno. La Francia dal 1857 al 1867, cioè in *dieci anni* ne ha costrutto ben 200 mila » (1).

66. Questi concetti informarono sostanzialmente la legge del 30 agosto 1868, la quale mentre lasciò all'iniziativa libera dei Comuni la costruzione delle strade ordinarie comunali non aventi carattere di assoluta necessità, rese invece obbligatoria la costruzione di quelle più urgentemente richieste nell'interesse universale.

Per l'art. 1 è *obbligatoria* pei Comuni la costruzione e sistemazione delle strade comunali:

a) che sono necessarie per porre in comunicazione il maggior centro di popolazione di un Comune col Capo-luogo del rispettivo Circondario, o col maggior centro di popolazione dei Comuni vicini;

b) quelle che sono necessarie per mettere in comunicazione i maggiori centri di popolazione del Comune con le ferrovie e i porti, sia direttamente, sia collegandosi ad altre strade esistenti;

c) quelle che devono servire a mettere in comunicazione le frazioni importanti di un Comune ».

Il successivo art. 2 provvide poi il fondo speciale occorrente per far fronte alla spesa: con esso si stabilì una special tassa su gli utenti principali, si prescrissero prestazioni in natura, pedaggi, si statuirono sussidi, si accordarono agevolezze fino ad applicare nelle costruzioni la truppa, si crearono speciali giurisdizioni, e si attribuirono autorità insolite ai prefetti. Si creò così un sistema

(1) *Relaz*. De Vincenzi, *ivi*.

completo di tributi locali, che formerà appunto l'oggetto esclusivo del presente lavoro (1).

Come sanzione dell'obbligatorietà sta poi l'esecuzione di ufficio. Il Prefetto interviene direttamente in tutti i casi in cui i Comuni trascurino l'apertura delle nuove strade, e si sostituisce in tutto all'autorità municipale (2).

67. Questa legge, dura nella sua applicazione, ha dato risultati importantissimi: e ad essa è dovuto esclusivamente se in così breve volgere di anni l'Italia ha operato un vero rinnovamento di tutto il servizio stradale.

È stata, or non è molto, pubblicata la relazione sulle strade comunali obbligatorie fino all'anno 1883 (3).

Le somme stanziate negli anni dal 1869 al 1883 ascendono a L. 48,870,000. Di queste furono impiegate per le strade obbligatorie 46,551,607 05, rimasero in cassa L. 11,885 71.

Il concorso delle Provincie ai lavori eseguiti per le strade comunali obbligatorie nel periodo suddetto fu per L. 23,865,378 94.

L'ammontare totale dei lavori fu di L. 338,331,722 02, delle quali 8,552,629 40 per studio di progetti, 227,227,207 61 per costruzioni eseguite od espropriazioni, e 2,601,884 81 per la direzione generale del servizio.

L'ammontare del valore delle prestazioni d'opera nei diversi compartimenti del regno, dal 1875 al 1883, fu di L. 32,723,538 43.

I lavori eseguiti per conto dello Stato corrispondono al 71 67 per cento della totalità dei lavori eseguiti finora.

68. Pure intendendo tenere circoscritta la trattazione nei limiti delle imposte locali costituenti il *fondo speciale* per la costruzione delle strade obbligatorie, sarà necessario far precedere un rapido accenno alle disposizioni organiche più salienti contenute nella legge del 1868, e che sono come il sustrato e la base delle altre dettate direttamente per regolare la materia tributaria.

La legge dopo avere indicato quali strade abbiano il carattere dell'obbligatorietà, ha voluto che di queste si formasse un elenco

---

(1) « Si hanno di questa legge del 30 agosto 1868, i regolamenti dell'11 settembre 1870, n. 6027; degli 8 marzo e 16 aprile 1874, n. 1844 e 1906; 13 dicembre 1877, n. 4118 e 31 marzo 1878, n. 4349. Sono di stanziamenti, di spese per strade, la legge del 30 maggio 1875, n. 2521, per le strade delle provincie che più ne difettano; col suo regolamento del 20 agosto, n. 2671; la legge del 9 luglio 1876, n. 3232 e del 20 giugno 1872, n. 3909; come non v'hanno meno d' una cinquantina di decreti che formano o modificano gli *elenchi*, a non contare che i posteriori alla legge del 1865 ». — (MANTELLINI, *Lo Stato e il Codice Civile*, p. 55).

(2) Art. 14 e seg. legge 30 agosto 1868.

(3) Relaz. presentata alla Camera dal Ministro dei lavori pubblici nella tornata 15 maggio 1884.

generale. Ha dettato poi norme per la compilazione dei progetti. Finalmente ha regolato la costituzione del fondo speciale. Così la parte amministrativa, la tecnica e la finanziaria hanno ricevuto norme speciali, e degne di studio.

SEZIONE I.

Formazione degli elenchi delle strade obbligatorie ed effetti che ne derivano. Ingerenza del Prefetto.

69. *Gli* elenchi *delle strade obbligatorie.*
70. *Le strade da comprendersi in questi elenchi devono essere di regola tutte carreggiabili.*
71. Classificazione di iniziativa dei Comuni. *Procedura da seguirsi nella compilazione degli elenchi — Proposta dell'elenco; sua pubblicazione; approvazione dell'elenco; omologazione.*
72. *Proposta dell'elenco da parte della Giunta.*
73. *Pubblicazione degli elenchi proposti dalle Giunte.*
74. *Deliberazione del Consiglio Comunale.*
75. *Opposizioni contro la deliberazione del Consiglio: richiamo al Governo del Re.*
76. *Omologazione del Prefetto.*
77. *Opposizione e richiami contro il Decreto del Prefetto.*
78. Classificazione di ufficio.
79. *Attribuzioni del Prefetto nella classificazione di ufficio.*
80. *Variazioni successive negli elenchi.*
81. Costruzione delle strade. *Questione tecnica e questione finanziaria; i progetti e la spesa.*
82 I progetti. *Loro approvazione.*
83. Segue.

69. L'obbligo di costrurre e sistemare le strade comunali, di cui nella legge del 1868, è ristretto a quelle che saranno state comprese nell'elenco redatto in senso di detta legge: quale elenco forma come lo stato civile delle strade medesime. Pertanto la prima operazione che dovevano eseguire i Comuni per l'esecuzione di questa legge, era la classificazione delle strade comunali obbligatorie.

E le norme per la compilazione dell' elenco di classificazione di questa categoria di strade comunali, sono date dall'art. 12, il quale deve essere messo in relazione colle prescrizioni dell'art. 17 della legge 20 marzo 1865 (1).

---

(1) Art. 17 della legge 20 marzo 1865 — « Quest' elenco sarà per la durata d'un mese depositato in una delle sale della residenza comunale ed affisso in copia all'Albo Pretorio. Gli interessati verranno con pubblico avviso invitati a prenderne cognizione ed a presentare in iscritto entro il termine suddetto le loro osservazioni e i loro reclami. Spirato

70. Le strade comunali obbligatorie devono essere tutte carreggiabili.

Soltanto in casi ben eccezionali potranno i Comuni registrare nell'elenco delle strade comunali obbligatorie, come compita, una strada mulattiera; e lo potranno soltanto i piccolissimi Comuni o frazioni di Comuni di nessuna importanza e posti in eccezionali condizioni di difficilissimo accesso. Ma in generale si deve ritenere che fino a che il Comune non avrà ridotto carreggiabili tutte le comunicazioni prescritte dall' articolo 1° della legge, non si potrà dire che abbia alla medesima pienamente adempito.

Diversamente operando, ben poco profitto trarrebbero i Comuni dai mezzi che vengono posti a loro disposizione, e la questione gravissima della viabilità generale del Regno non riceverebbe soluzione alcuna.

È necessario adunque che negli elenchi di classificazione figurino come compiute e sistemate soltanto le strade in condizione di regolare viabilità. — Tutte le altre passeranno nella categoria di quelle da costruirsi o da sistemarsi secondo che le opere occorrenti saranno o di radicale costruzione o di semplice miglioramento (1).

71. È pregio dell'opera esaminare sotto l'osservanza di quali formalità e in quali termini debba eseguirsi la detta classificazione delle strade comunali obbligatorie.

La classificazione ha quattro stadi distinti che si possono così riassumere:

Primo stadio. — Proposta della Giunta municipale circa alle strade a classificarsi fra le comunali obbligatorie.

Secondo stadio. — Pubblicazione dell'elenco proposto dalla Giunta, e presentazione dei reclami e delle osservazioni dei privati.

Terzo stadio. — Deliberazione del Consiglio comunale sulle proposte della Giunta e sui reclami.

Quarto stadio. — Omologazione del Prefetto e decisione della Deputazione provinciale sulle contestazioni.

72. L'elenco è preparato dalla Giunta municipale, tenendo conto degli elenchi già esistenti e specialmente dell'elenco generale che deve essersi formato in ciascun Comune a termine del-

---

quel termine il Consiglio comunale, deliberando sulla proposta della Giunta e sui reclami dei privati, stabilirà l'elenco delle strade comunali, il quale sarà omologato dal Prefetto. Alla Deputazione provinciale spetterà la decisione sulle insorte contestazioni ed il rendere obbligatoria la classificazione delle strade indicate nell' art. precedente, sentito il parere dell'Ufficio del Genio civile. Questa decisione dovrà essere omologata dal Prefetto ».

(1) Istruz. gen. ai sindaci, 22 febbraio 1872, XIV.

l'art. 17 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici; non per trasportarne tutte le strade comunali ivi inscritte, ma per stralciarne quelle sole che hanno il carattere obbligatorio giusta l'articolo 1 della legge 30 agosto 1868, e per aggiungere quelle che si tratta di costruire e sistemare, siccome aventi lo stesso carattere. La Giunta non può arbitrariamente comprendere nell'elenco una strada più che un'altra; ma nella sua proposta deve uniformarsi ai criteri tassativi stabiliti dalla legge.

A questa stregua dovranno essere comprese nell'elenco le strade aventi alcuno dei seguenti caratteri, cioè:

a) Che sono necessarie per porre in comunicazione il maggior centro di popolazione di un Comune col capoluogo del rispettivo Circondario, o col maggior centro di popolazione dei Comuni vicini;

b) Quelle che sono necessarie per mettere in comunicazione i maggiori centri di popolazione del Comune colle ferrovie e porti, sia direttamente, sia collegandosi ad altre strade esistenti;

c) Quelle che devono venire a mettere in comunicazione le frazioni importanti di un Comune (1).

Nelle *Istruzioni generali* per l'esecuzione della legge del 1868 furono date al riguardo alcune norme che occorre avere presenti.

Così fu osservato che il disposto dell'art. 1, lettera *a*, che rende obbligatoria ai Comuni la costruzione delle strade necessarie a metterli in comunicazione col capoluogo di Circondario e coi maggiori centri di popolazione dei Comuni vicini, deve intendersi nel senso che questi due obblighi siano distinti, il primo avendo uno scopo limitato a porre il Comune in relazione col capoluogo del Circondario, il secondo uno scopo generale, quello cioè del collegamento reciproco dei maggiori centri di popolazione, e che perciò questi due obblighi non possono sostituirsi l'uno all'altro.

Le strade consorziali, vale a dire quelle costrutte o da costrursi da un consorzio di Comuni, entrano nell'elenco, se traversano il territorio comunale e per quella sola parte che si trova nel territorio medesimo.

Se una strada già posta nell'elenco di un Comune diventa poi consorziale, si dovrà in conformità introdurre nell'elenco l'avvenuta variazione come all'elenco stesso andranno aggiunte quelle porzioni di strada che facessero parte di nuovi consorzi istituiti dopo l'omologazione dell'elenco (2).

---

(1) Art. 1, legge 30 agosto 1868.

(2) Istruzioni generali per l'esecuzione della legge 30 agosto 1868, — date dal Ministro De Vincenzi, 29 febbraio 1872, n. 3020-800.

73. Compiuto l'elenco delle strade comunali obbligatorie, la Giunta lo pubblica in copia all'Albo Pretorio e lo depone in originale negli uffici del Comune. Con speciale avviso il Municipio invita gli interessati a prenderne conoscenza ed a produrre in iscritto alla Segreteria Municipale, nel termine di un mese dalla data dell'avviso stesso, le osservazioni ed i reclami che credessero di dover fare.

Le opposizioni degli interessati possono riferirsi:

ai caratteri della strada;

alla linea che percorre;

alla proprietà del suolo.

Può avvenire infatti che sianvi degli interessati a far comprendere fra le obbligatorie una strada che la Giunta non reputa tale, o viceversa a far escludere dalle comunali obbligatorie una via che dev' essere come tale classificata. Più gravi possono essere le questioni sulla scelta della linea che dovrà dichiararsi comunale obbligatoria, quando più vie corrano per una stessa direzione e facciano capo ai medesimi punti. A rigore una sola di queste potrà essere classificata fra le obbligatorie, e da ciò naturalmente, e dalla discrepanza d' interessi e dalle opinioni sull'importanza delle diverse linee nasceranno forse discussioni e conflitti. Le eccezioni poi sulla proprietà del suolo non possono essere d'ostacolo alla classificazione, essendo stabilito dall' art. 20 della legge 20 marzo 1865 (1) che tali questioni sono riservate al giudizio dei Tribunali.

Soltanto vuolsi aver presente che nel caso in cui i Tribunali pronunciassero a favore dei reclamanti, non viene perciò meno la classificazione della strada, ma resta al proprietario del suolo il diritto ad una indennità.

Delle fatte pubblicazioni degli elenchi, e della esistenza o no dei reclami, il Segretario comunale fa constatazione con due dichiarazioni separate da unirsi all'elenco.

74. Spirato il termine di un mese dalla pubblicazione dell'elenco preparato dalla Giunta, il Consiglio comunale, appositamente convocato, delibera l'elenco stesso o le variazioni proposte ad elenchi precedenti, tenuto conto dei reclami che fossero stati proposti.

Il cómpito dei Consigli comunali è tassativamente stabilito dal terzo capoverso dell' art. 17 della legge: *il Consiglio comunale*

---

(1) Art. 20. « Gli elenchi delle strade approvati definitivamente, e di cui sarà deposta copia negli Archivi della Prefettura, fanno prova in materia di strade, per tutti gli effetti di ragione.

« Le questioni però che insorgono sulla proprietà del suolo delle medesime, o delle opere annesse, sono giudicate dai tribunali ordinari ».

deliberando sulla proposta della Giunta e sui reclami dei privati stabilirà l'elenco delle strade comunali obbligatorie. Il Consiglio procederà a speciale votazione per ogni strada e per ogni opposizione (1).

75. La decisione dei Consigli comunali non è però definitiva sulle singole opposizioni proposte dai privati, giacchè per la legge organica sui lavori pubblici spetta alla Deputazione provinciale « la decisione sulle insorte contestazioni » (2).

E contro il decreto della Deputazione provinciale è pure dato l'ultimo richiamo al governo del Re il quale provvede sentito il parere del Consiglio di Stato (3).

Il termine da osservarsi per tali ricorsi è quello di giorni trenta dall'intimazione della deliberazione contro la quale si ricorre; e ciò in senso di quanto analogamente dispongono e la legge comunale e la legge sui lavori pubblici (4).

76. L'elenco proposto dalla Giunta, e da essa pubblicato e deliberato dal Comune, vien trasmesso al Prefetto, il quale lo esamina, non vincolato da alcun termine, o dal *visto* alla relativa deliberazione del Consiglio comunale. Se lo trova regolare e completo, e non vi siano reclami, il Prefetto emette il proprio decreto di omologazione, con cui imprime al deliberato elenco la sanzione del potere esecutivo.

Il Prefetto dà semplicemente esecuzione al deliberato delle autorità rappresentative, ma non può elevarsi a giudice delle singole contestazioni, nè può dare l'omologazione prima che la deliberazione sia divenuta definitiva. Così se fossero stati interposti ricorsi contro la deliberazione della Deputazione o del Consiglio, deve attenderne la risoluzione, nè potrebbe arrogarsi di dare esecuzione a una deliberazione che non fosse ancora definitiva. Egli in sostanza constata la regolarità dal lato della forma.

Nelle citate Istruzioni generali si avverte però che il Prefetto non deve limitarsi ad esaminare soltanto la regolarità della procedura,

---

(1) Istruzioni, cit.

(2) Art. 17, legge 20 marzo 1865, all. *F*. — Parere Consiglio di Stato, settembre 1871, Comune di Firenzuola.

(3) Art. 143, legge com. e prov.

(4) Art. 221, legge 20 marzo 1865, all. *A*.; e art. 379 stessa legge, all. *F* - vedi decreto reale 3 luglio 1871. Comune di Bertinoro *ric.*, contro e Deputazione provinciale di Forlì.

— La classificazione delle strade è materia riservata esclusivamente all'Autorità amministrativa, la quale vi provvede con piena indipendenza e con criteri e mezzi propri del suo istituto. Essa non può quindi formare materia di verun diritto civile, nè essere causa di quelle lesioni dei diritti, per riparazione delle quali l'art. 2 delle legge 20 marzo 1865, allegato *E*, concede il ricorso all'Autorità giudiziaria.

ma quando egli sia informato che non furono comprese tutte le linee rese obbligatorie dalla legge, o le linee scelte non si raccordino a quelle dei Comuni finitimi, o che vi fossero reclami dei privati non presi in esame dal Consiglio comunale, ha dovere di consultare l'ingegnere capo del Genio civile e di riferire alla Deputazione provinciale per le sue decisioni (1).

L'omologazione dell'elenco regolarmente eseguita, importa di per sè l'obbligo della costruzione, sistemazione e manutenzione delle strade inscritte nell'elenco.

E l'elenco non può più essere modificato, se non per regolare procedimento e col consenso dell'Autorità governativa.

77. Però allo stesso modo che i Consigli comunali non sono arbitri assoluti nella deliberazione dell' elenco e nel decidere le questioni di merito relative, analogamente il Prefetto non è senza controllo nell'esercizio dell'autorità a lui diferita di concedere o no l'omologazione dell'elenco deliberato.

In senso dell'art. 379 della legge sui lavori pubblici, dovrà ritenersi proponibile nel caso il ricorso al Ministero dei lavori pubblici; e il ricorso stesso dovrà presentarsi anche in questo caso nel termine di giorni 30 dalla notificazione dell' atto o provvedimento contro cui si ricorre (2).

Contro la decisione del Ministero dei lavori pubblici resta ancora il rimedio straordinario del ricorso al Re, che sentito il Consiglio di Stato, pronuncia sulla legittimità di provvedimenti amministrativi contro i quali siano esaurite o non possano più proporsi domande di riparazione in via gerarchica.

78. Gli elenchi delle strade da classificarsi fra le obbligatorie si fanno, come dicemmo, per iniziativa dei Comuni. Ogni Comune ha il diritto di formare d'iniziativa propria il suo elenco di strade obbligatorie, all' infuori di ogni ingerenza diretta governativa, e lo stesso deve dirsi delle successive aggiunte. I Comuni appunto sono i migliori estimatori del loro interesse.

Ma nello stesso tempo, poichè il buon regime delle strade interessa l'universale, fu dato al Prefetto un potere eccezionale, quello cioè di procedere esso di ufficio alla formazione dell' elenco, nel caso che i Comuni si mostrino trascuranti nell' adempimento del loro dovere.

79. A questo proposito l'art. 7 del regolamento 11 settembre 1870 dispone che « quando sia d'uopo procedere *per conto dei Comuni che non abbiano compiuti gli elenchi*, il Prefetto prov-

---

(1) Istruzioni generali, cit.

(2) Consiglio di Stato, 16 giugno 1876. Comune di Calamonici, *ric.*, contro un decreto del prefetto di Girgenti.

vederà alla loro compilazione, inviando all'uopo, se occorra, un apposito commissario sul luogo ».

Il procedimento di ufficio ha quindi una procedura speciale, della quale giova dare un rapido cenno. — Così l'elenco, invece che dalla Giunta, viene compilato dal Delegato stradale, o da altro incaricato prefettizio. La pubblicazione si fa dal Sindaco, il quale non vi si può rifiutare nella sua qualità di uffiziale del Governo. Lo stesso Sindaco sottopone l'elenco e i reclami all'autorità competente per la relativa decisione.

Il decreto con cui il Prefetto approva l' elenco è un atto autoritario che tien luogo dell' omologazione e ne produce tutti gli effetti giuridici. Quindi contro il Decreto del Prefetto saranno ammessibili le opposizioni e i richiami, in senso di quanto fu esposto più sopra.

80. Dal sin qui detto appare come la classificazione delle strade e formazione degli elenchi delle strade obbligatorie sia il punto di partenza di tutto il sistema della nostra legge: avvenga tale classificazione per iniziativa del Comune, oppure di ufficio.

La legge del 1868 disponeva che entro un semestre dalla sua pubblicazione i Comuni dovessero formare l'elenco delle strade di cui all'art. 1, seguendo le norme dell'art. 17 della legge sui lavori pubblici del 20 marzo 1865: trascorso quel termine, il Prefetto, sentita la Deputazione provinciale, avrebbe proceduto d'ufficio alla formazione di detto elenco per i Comuni che non li avessero compiuti (1).

Ma, come fu giustamente osservato, dall'essere trascorso il termine segnato alle operazioni di iniziativa dei Comuni per la classificazione delle vie comunali obbligatorie, non deriva che gli attuali elenchi debbano rimanere stazionarî: dessi sono anzi di loro natura perennemente soggetti ad una infinità di modificazioni dipendenti da variazioni nelle circoscrizioni amministrative, da mutazioni di classe delle strade provinciali, dall' apertura di nuovi tronchi ferroviari, dalla costituzione di nuovi centri di popolazione, da tutti quei casi insomma, per cui vengano ad alterarsi la topografia dei luoghi o le condizioni della pubblica viabilità. E ad ogni volta che occorra una di cotali modificazioni, devono per l'art. 18 della legge sui lavori pubblici, osservarsi le formalità e prescrizioni ordinate col precedente art. 17, a cui fa richiamo l'art. 12 della legge sulle strade obbligatorie (2).

---

(1) Art. 12, legge 30 agosto 1868, n. 4613.

(2) Parere del Consiglio di Stato, 5 agosto 1875, sul ricorso del Comune di Mineo; altro parere, 30 novembre 1877, nel ricorso del Comune di Pontidera.

81. Quando sia dichiarato il carattere di obbligatorietà di una strada, devesi tosto provvedere alla sua esecuzione. E qui si incontra un doppio problema, tecnico l'uno e finanziario l'altro, alla cui retta soluzione la legge ha predisposto norme opportune.

82. I mezzi per far fronte alla spesa si ritrovano appunto nelle imposte speciali, delle quali ci occuperemo tra breve.

Però all'effetto di continuare a dare una certa idea di tutta l'economia della legge, stimiamo non inutile di premettere un breve cenno anche sulla formazione ed approvazione dei progetti, riassumendo anche in questa parte le citate Istruzioni generali (1).

Compiuta la classificazione, devesi provvedere immediatamente alla compilazione dei progetti di quelle strade che sono ancora da costruire e da sistemare.

I Prefetti devono quindi vegliare a che per le mancanti o non sistemate, sieno iniziati i progetti, e quindi i lavori di nuova costruzione e sistemazione. A tal uopo la Giunta promuoverà la riunione straordinaria del Consiglio comunale, onde deliberare l'ordine con cui vuole che si proceda alla compilazione dei progetti delle strade comunali obbligatorie, ed alla loro esecuzione; il modo con cui intende provvedere per la formazione dei progetti, e l'assegnamento dei fondi occorrenti per la spesa.

Compilati i progetti, questi vengono sottoposti all'approvazione del Consiglio comunale.

Una volta compiuto il progetto o i progetti, la Giunta li sottopone al Consiglio comunale e il Consiglio li approva definitivamente, o li approva prescrivendo speciali modificazioni, o ne ordina la restituzione all'ingegnere progettante, perchè li modifichi nel senso che risulterà dalle discussioni del Consiglio comunale.

Dopo l'approvazione per parte del Consiglio, il progetto deve essere depositato per quindici giorni in una sala del Municipio e ne saranno avvisati gli interessati con apposito manifesto da pubblicarsi nell'Albo Pretorio del Comune, e da inserirsi nella Gazzetta ufficiale della Provincia.

Durante questo tempo, chiunque può prendere conoscenza del progetto e fare le sue osservazioni. Le opposizioni degli interessati sono prese in esame dalla Giunta, la quale invia poi il progetto unitamente ai reclami e alle controsservazioni al Prefetto. Questi, sentito il parere del Genio civile, pronuncia sulle dette osservazioni ed approva il progetto o lo manda alla Giunta municipale per farlo modificare nei modi espressamente indicati in apposito decreto.

---

(1) Istruzioni generali, cit., cap. III.

L'approvazione prefettizia del progetto, per l'art. 11 della legge 30 agosto 1868, tien luogo della dichiarazione di pubblica utilità prescritta dalla legge 25 giugno 1865.

83. Approvato il progetto, la Giunta municipale invita i proprietari dei fondi da occuparsi per la costruzione delle nuove opere, a dichiarare se accettano le somme valutate nello stato parcellario.

È sempre la procedura della legge 25 giugno 1865 che si deve seguire trattandosi di espropriazioni per opere di pubblica utilità.

La Giunta quindi con un avviso da pubblicarsi nell'Albo Pretorio del Comune, per il tempo di quindici giorni continui, e da inserirsi nella Gazzetta ufficiale della Provincia, invita gli interessati a dichiarare se accettano l'offerta indennità. Affinchè poi la somma offerta dal Comune si possa considerare accettata dai proprietari, è necessario che essi ne abbiano fatta espressa dichiarazione in iscritto (1).

L'indennità è accettata e pattuita direttamente da coloro che hanno la proprietà dei fondi soggetti all'espropriazione; e, scaduto il termine prestabilito, il Sindaco dovrà trasmettere al Prefetto le dichiarazioni di accettazione delle indennità offerte e gli accordi conchiusi fra la Giunta e gli espropriati, salvo il proseguimento della procedura di espropriazione forzata a riguardo di quei proprietari che non vennero ad accordi di sorta col Comune, o che rifiutarono gli offerti indennizzi.

SEZIONE II.

Norme generali per l'applicazione delle singole tasse costituenti il fondo speciale per l'esecuzione delle strade obbligatorie. — Esecuzione d'ufficio.

84. *La* spesa. *Come si provvede per far fronte alle spese per la costruzione delle strade obbligatorie.* Rendite ordinarie *e* fondo speciale.
85. *Consorzi di più Comuni per la costruzione di strade obbligatorie.*
86. Rendite ordinarie *dei Comuni.*
87. Fondo speciale. *Come sia costituito. Quando ne diventi obbligatoria la costituzione.*
88. *Giurisprudenza del Consiglio di Stato.*
89. *Sanzione di tale obbligatorietà.*
90. *Inderogabile destinazione dei proventi del fondo speciale.*

(1) Art. 25, legge 25 giugno 1865.

84. Nella stessa seduta in cui la Giunta proporrà al Consiglio i provvedimenti per procedere alla formazione dei progetti, dovrà pure proporre i mezzi occorrenti per far fronte alle spese.

Questi mezzi vengono dati dalle *rendite ordinarie* dei Comuni: sotto il qual nome si devono intendere comprese tanto le rendite patrimoniali, quanto i proventi derivanti dalle imposte. Ma sarebbe stata quasi senza effetto la legge sulle strade obbligatorie, se non avesse dato ai Comuni risorse speciali e straordinarie, esclusivamente destinate alla costruzione di dette strade: e questo appunto fece il legislatore del 1868 autorizzando i singoli Comuni a creare un *fondo speciale* costituito da un sistema di tributi esclusivamente rivolti a profitto di questo importante servizio pubblico.

85. La legge accenna ai proventi destinati alla costruzione delle strade obbligatorie in relazione ai singoli Comuni: ma non esclude però, nè vieta, l'organizzazione di consorzi di più Comuni per provvedere al bisogno.

Deve quindi ritenersi che, come sono riconosciuti dalla legge del 1865 i consorzi di Comuni per la costruzione di strade ordinarie, lo sono del pari i consorzi per le strade obbligatorie: e in questo avviso concorda la patria giurisprudenza e la dottrina (1).

Del resto il regolamento del 1870 ha non solo riconosciuta la

---

(1) L. Scamuzzi, *La viabilità obbligatoria*, I. 34.

legittimità di tali consorzi, ma ha dettato anzi in proposito speciali discipline.

I Municipii compresi in un consorzio per una strada obbligatoria rimangono del pari assoggettati al regime delle strade obbligatorie. Essi devono iscrivere nel loro bilancio i fondi occorrenti in articolo distinto nel capitolo del fondo per le strade obbligatorie. E qualora mancassero di stanziare nel proprio bilancio le somme necessarie alle quote di loro spettanza nella ratizzazione delle spese pel consorzio, il Prefetto, sentita la Deputazione provinciale, ne deve ordinare lo stanziamento (1).

Quantunque per un Comune consorziato la strada non sia classificata tra le obbligatorie, esso può tuttavia aspirare al sussidio dello Stato in ragione della spesa che sostiene per la strada stessa, conchè però, o di sua iniziativa o d'ufficio dal Prefetto, sia stato costituito il fondo speciale in tutta la sua estensione (2).

E basti avere fatto così per incidente cenno dei consorzi di Comuni: le stesse norme in sostanza valgono pei singoli Comuni e pei consorzi di più Comuni.

86. Secondo quanto dicemmo testè, devono considerarsi come *rendite ordinarie* dei Comuni, tanto i proventi ordinari e straordinari dei loro beni patrimoniali, quanto quelli che essi ritraggono da tutte le imposte e sovrimposte, non aventi una particolare destinazione a un servizio speciale.

I Municipii, in senso della legge del 1868, prima di ricorrere al *fondo speciale*, possono impiegare nella costruzione delle strade obbligatorie i capitali disponibili. Sono *capitali disponibili* i rimborsi di capitali e i prezzi delle alienazioni ed espropriazioni, i quali devono essere impiegati man mano che si realizzano, secondochè dispone l'art. 114 della legge comunale e provinciale.

E affinchè i Comuni, in mancanza di capitali disponibili, non avessero a contrarre mutui onerosi, i quali avrebbero potuto rendere soverchiamente grave la condizione dei loro bilanci, si è loro opportunamente facilitata la via di ottenere le occorrenti somme dalla cassa governativa dei depositi e prestiti, in senso della legge sulle casse di risparmio postali.

« I prestiti ai Comuni rurali si faranno di preferenza per la costruzione delle strade comunali obbligatorie, ed il loro rimborso

---

(1) Art. 42, 43 del regol. 11 settembre 1870.

(2) Art. 44 del reg. cit.

Non tutte le strade comunali consortili sono classificate fra le obbligatorie, ma soltanto quelle che ne hanno i caratteri pei Comuni chiamati a far parte del consorzio. — Art. 41 del regolamento 11 settembre 1870.

con le relative delegazioni potrà in questo caso estendersi a 30 anni » (1).

La legge del 1868 poi autorizza i Municipii a impiegare nel pagamento degli interessi, i proventi derivanti dal *fondo speciale* (2); del quale è ora tempo di parlare diffusamente, costituendo esso l'argomento principalissimo del presente studio.

87. L'art. 2 della legge 30 agosto 1868 dispone:

« Non bastando le rendite ordinarie ed i capitali disponibili, i Comuni provvederanno alla costruzione e sistemazione delle strade obbligatorie con un *fondo speciale* risultante:

a) Da una sovrimposta sulle tasse dirette, non eccedente il cinque per cento;

b) Da una tassa speciale sui principali utenti;

c) Da prestazioni d'opera degli abitanti del Comune;

d) Da pedaggi;

e) Da sussidi dello Stato e della Provincia, dalle offerte volontarie e dalla vendita delle aree abbandonate ».

Le espressioni usate dalla legge fanno manifesto come l'obbligatorietà dell'istituzione del fondo speciale non sia che relativa. Se un Comune si trova in condizione da potere provvedere alle sue strade obbligatorie con rendite ordinarie o con capitali disponibili, la legge non vi si oppone: ma ricorrere al fondo speciale diventa obbligatorio pei Comuni che altrimenti non potrebbero provvedere all'ampliamento e sistemazione della viabilità obbligatoria.

In questo ultimo senso l'applicazione del fondo speciale è ugualmente obbligatoria che la costruzione delle strade: ed è con tale intendimento che fu usata nell'art. 2 della legge la parola imperativa *provvederanno*. Se si fosse adottata la variante *potranno provvedere*, proposta dall'ufficio centrale del Senato, l'obbligatorietà dei mezzi sarebbe divenuta illusoria. I Comuni che avessero avuto strade obbligatorie da costruire o sistemare, avrebbero potuto essere frenati nelle loro spese facoltative, ma l'autorità superiore non sarebbe riuscita a costringerli a compiere la loro rete stradale.

88. Conseguenza e sanzione della obbligatorietà è il diritto del Governo di provvedere d'ufficio col sostituire la propria azione a quella dei Comuni, ognorachè questi si rifiutino o ritardino ad uniformarsi alle prescrizioni della legge, e a soddisfare gli obblighi che loro impone (3).

---

(1) Art. 18, legge 27 maggio 1875.

(2) Art. 2, legge 30 agosto 1868.

(3) Legge 30 agosto 1868, art. 13, 14 e 15 — Regolamento 11 settembre 1870, articoli 7, 9, 11, 15, 30, 31, 43, 59 — Regolamento 16 marzo 1874, art. 52 — *Istruzioni* per l'esecuzione coattiva del Decreto 10 novembre 1877, art. 4.

Come si costituisca il fondo speciale d'ufficio, è minutamente spiegato nel regolamento 11 settembre 1870, nelle Istruzioni generali ai Sindaci e nelle Istruzioni per l'esecuzione coattiva del 10 novembre 1877.

89. Ecco in proposito alcune massime stabilite dal Consiglio di Stato:

— Ricorrere al fondo speciale rimane facoltativo per quei Comuni che hanno rendite ordinarie o capitali disponibili. Ma invano reclamerebbe un Comune contro il Decreto Prefettizio che ha costituito il fondo speciale, affermando di avere mezzi sufficienti per sopperire alla spesa della strada obbligatoria mercè il prodotto della vendita eventuale di beni comunali (1).

— Se dopo avere destinati fondi ordinari alla costruzione di detta strada, il Comune trascuri di eseguirla, ben può il Prefetto, decretando l'esecuzione d'ufficio, avocare gli stessi fondi alla cassa della Prefettura, non altrimenti che se si trattasse del fondo speciale (2).

90. Finalmente occorre avvertire che il fondo speciale non può essere distratto a scopi diversi da quelli chiaramente designati dalla legge. Le varie imposte e contribuzioni di cui è costituito il fondo speciale, hanno un carattere diverso dagli altri tributi, carattere impresso chiaramente dal disposto dell' art. 2, in senso del quale detto fondo deve essere impiegato nella costruzione e sistemazione delle strade obbligatorie, o nel servizio di prestiti fatti per tale scopo, *e non può essere speso per altri casi, e neppure per la manutenzione delle strade.*

Già le Istruzioni generali ai Sindaci, del 1872, avvertivano che una distrazione del detto fondo, comunque regolarmente votata dal Consiglio comunale, — « non può venire omologata dal Prefetto; e se fatto d' arbitrio dalla Giunta o dal Sindaco, rende questo o quella passibili d'una procedura penale come se si trattasse di sottrazione dolosa di fondi comunali; ed eguali disposizioni si riscontrano in successive circolari ministeriali » (3).

Il Consiglio di Stato si mantenne sempre in questa parte severo interprete della legge.

---

(1) Vedansi le citate Istruzioni, cap. IV. — Circolare 3 luglio 1873. Direzione Generale di ponti e strade, N. 12858-5535, Div. 4ª, Sez. 2ª. — Decisione Ministeriale, lavori pubblici. Divisione 4ª, Sez. 2ª, del febbraio 1876, n. 6343-1052.

(2) Parere del Consiglio di Stato del 4 agosto 1875 sul ricorso del Comune di Peschici contro Decreto del Prefetto di Foggia.

(3) Parere del Consiglio di Stato del 3 novembre 1877, Com. di Acquapendente, *ric.*, contro Decreto del Prefetto di Roma.

« Dal fondo speciale non potrebbero neppure stornarsi quei residui attivi che fossero sopravvanzati nell'anno precedente a quello cui il bilancio si riferisce: dimodochè legalmente opererebbe la Deputazione provinciale che cancellasse tale riporto » (1).

« Conseguenza dell'intangibilità del fondo speciale è la sua inalienabilità ed insequestrabilità; essendosi persino stabilito che i sussidi accordati ai Comuni per strade obbligatorie non potrebbero neppure essere invertiti nel pagamento dei debiti che i Comuni per qualsiasi titolo professassero verso lo Stato » (2).

91. Però quando, nell' insufficienza delle rendite ordinarie e dei capitali disponibili, i Comuni provvedono alla costruzione e sistemazione delle strade obbligatorie col fondo speciale valendosi del massimo dei singoli cespiti, per le spese da farsi annualmente per le strade, non possono essere costretti dall'autorità superiore ad eccedere l'ammontare del fondo stesso (3).

92. L'art. 2 della legge francese 21 maggio 1836 disponeva: « En cas d'insuffisance des ressources ordinaires des Communes, il sera pourvu à l'entretien des chemins vicinaux à l'aide, soit de prestations en nature, dont le maximum est fixé a trois journées de travail, soit de centimes spéciaux en addition au principal des quatre contributions directes, et dont le maximum est fixé à cinq.

« Le conseil municipal peut voter l'une ou l'autre de ces ressources, ou toutes les deux concurrément. Le concours des plus imposés n' est pas nécessaire dans les délibérations prises pour l'exécution du présent article ».

---

(1) Parere del Consiglio di Stato del 17 febbraio 1878.

(2) Circ. Minist. delle finanze, 6 settembre 1873, Div. gen. del Tesoro, n. 60401-9745. Div. 3ª.

(3) Consiglio di Stato, 22 marzo 1882, Comune di Ciminà (*Riv. Amm.*, ann. 1882, p. 553).

— Il Consiglio, considerato:

« Che per l'art. 2 della legge 30 agosto 1868, n. 4613, non bastando le rendite ordinarie ed i capitali disponibili, i Comuni devono provvedere alla costruzione e sistemazione obbligatoria delle strade comunali con un fondo speciale:

Che se questo fondo speciale deve essere esclusivamente impiegato nella costruzione delle strade, la spesa deve procedere in modo corrispondente ad esso senza eccedere i limiti;

Che pel Comune di Ciminà, in difetto del fondo speciale, si sono iscritte d'ufficio dalla deputazione provinciale di Reggio - Calabria, tutte le spese per la costruzione obbligatoria fatta eseguire d'ufficio, mentre il fondo speciale non era bastevole a soddisfarle;

Che in questo modo il Comune di Ciminà verrebbe gravato di una spesa eccedente il fondo speciale, oltrepassandone le risorse fuori le prescrizioni di legge:

È d'avviso, che il ricorso del Comune di Ciminà contro la deliberazione della Deputazione provinciale, di cui si è discorso, debba essere accolto ».

Dal contesto di tale disposizione risulta che anche nella legge francese era obbligatoria la spesa per le strade comunali (*il sera pourvu*): e tale obbligatorietà aveva pure la sua sanzione nella facoltà accordata al Prefetto di provvedere di ufficio all'esecuzione dei lavori e allo stanziamento dei fondi mediante l' applicazione delle imposte speciali (1). Il relatore francese alla Camera dei Pari così legittimava tale straordinaria ingerenza e potere riservato ai Prefetti: — « Nous avons pensé qu' il était la sanction nécessaire de la loi; qu' il était indispensable, si l' on voulait qu' elle fût efficace, et que son exécution ne fût pas continuellement arrêtée par l'inertie ou la mauvaise volonté de quelques conseils municipaux » (2).

Però non era ugualmente obbligatorio l'impiego contemporaneo dei cespiti di imposta dati dalla legge del 1836: e in ciò si era portata una modificazione sostanziale alla precedente legge del 1824 sulle strade comunali. Così a termini della legge del 1836, erano autorizzati i Comuni francesi ad applicare la prestazione in natura, rinunziando ai centesimi addizionali, o viceversa. Si era conceduta una tale libertà di scelta espressamente per rendere il sistema dei tributi più adatto alle esigenze locali, essendo in certi luoghi più facile avere la cooperazione del lavoro che il contributo del denaro, e in altri, più disposti i cittadini a sacrifici pecuniari che alla prestazione dell'opera (3).

93. La legge italiana non ha una disposizione assolutamente esplicita al riguardo: e non è senza utilità il proporre e tentare di risolvere nel nostro diritto una tale questione.

L'art. 2 della legge 30 agosto 1868 determina in qual modo e di quali elementi si debba costituire il *fondo speciale* nel caso di insufficienza delle rendite patrimoniali e dei capitali disponibili per far fronte alla relativa spesa: quale fondo speciale è costituito appunto dai fattori a, b, c, d, e, segnati nella legge.

Non è dubbio che l'indole stessa delle leggi che concernono l'imposizione dei tributi esclude che il Comune possa costituire il *fondo speciale* con altri mezzi fuori di quelli indicati dal citato art. 2: nessun succedaneo od equipollente potendo darsi in proposito, e non avendo i Comuni diritto a imporre tasse non autorizzate, dalla legge.

Ma può farsi questione se la legge stessa per mira d'ordine pubblico e nell'intento della perequazione dei tributi, abbia voluto che

(1) Loi 21-25 mai 1836, art. 5.

(2) Rapport présenté par M. le comte Roy, séance du 25 avril 1836.

(3) Instructions du Ministre de l'intérieur, 24 juin 1836 (Dalloz *Voirie par terre*, XLIV, I, p. 367).

il fondo speciale dovesse essere costituito con *tutti* gli elementi indicati nell'art. 2, nessuno eccettuato, o se abbia lasciato facoltà ai Comuni di scegliere tra i varii, quelli che fossero più convenienti nei singoli casi. In altri termini, potrà, per es., un Comune, in caso di insufficienza di rendite patrimoniali o capitali disponibili, onerare soltanto gli *utenti* della nuova strada, e costituire colla relativa tassa il fondo speciale, o dovrà in ogni caso per legittimare la tassa sui maggiori utenti stabilire anche la sovrimposta in ragione del 5 0[0?

Pel primo sistema starebbe forse una ragione di equità astratta e assoluta, poichè per esso si assicurerebbe il contributo di tutti a una spesa ordinariamente di utilità generale; ma pel secondo sistema, oltre il precedente della legge francese, stanno gravi argomenti desunti dai lavori preparatorii della legge, e dalla interpretazione delle espressioni usate dalla legge medesima.

Invero se si pon mente alle discussioni che precedettero la legge del 1868, apparisce che il legislatore intendeva accettare questo secondo sistema, e lasciare in facoltà ai singoli Comuni di costituire il fondo speciale con tutti o parte dei cespiti indicati, a seconda dei casi. Diceva infatti l'illustre relatore di quella legge, on. Sella: « Se vi sarà un Comune che trovi un appaltatore che chieda per sè il diritto alla percezione di un pedaggio per un tempo determinato e si incarichi di costruire una strada, naturalmente in quel caso il Comune non ha più bisogno di tormentare nè i contribuenti (*colla sovrimposta*) nè i maggiori utenti (*colla tassa speciale sugli stessi*). Vi sarà un Comune che si servirà soltanto dei centesimi addizionali, un terzo ricorrerà alle prestazioni in natura, al pedaggio. *I Comuni quindi secondo le circostanze scelgono quei mezzi che ad essi più convengono* » (1).

Indipendentemente anche da un tale elemento di interpretazione, la stessa legge in altre disposizioni porge argomenti a favore della tesi da noi sostenuta. Nella legge è detto che lo Stato accorderà sussidio ai Comuni che nella costituzione del fondo speciale avranno applicato il *maximum* dei mezzi indicati (2), frase che sembra accennare a quei Comuni che avranno applicati *tutti* i mezzi, e che suppone evidentemente che un Comune possa d'ordinario esaurire o no, la totalità degli elementi di cui può comporsi il fondo speciale. E più decisiva è ancora l'altra disposizione della stessa legge in virtù della quale è data facoltà al Prefetto di stanziare in caso di riluttanza del Comune *tutti o parte dei mezzi pre-*

---

(1) *Atti Ufficiali*, anno 1868, p. 4366.

(2) Art. 9, legge 30 agosto 1868, n. 4613 — vedi anche art. 26 del regol. 11 settembre 1870, n. 6021.

etti (1): facoltà che suppone la correlativa sul Comune di stan-
iarli anch'esso *tutti o in parte*.

Nè diverso è il concetto che informa tutto il regolamento pro-
ıulgato per l'applicazione della legge.

L'art. 26 del regolamento parlando più specialmente del modo
i costituire il fondo speciale, dichiara che il Consiglio sui dati
roposti dalla Giunta « comincierà col determinare se voglia l'im-
osta delle prestazioni e nel caso il numero delle giornate annue
ntro lo stabilito massimo di quattro... » Il Consiglio ha dunque
iena libertà di adottare o rigettare l' imposta delle prestazioni
ersonali e qualora la rigetti (siccome versiamo nel caso che il
ondo speciale è necessario e perciò obbligatorio), dovrà necessa-
iamente far ricorso alla tassa di sovrimposta e dei principali
tenti, ecc.

Viceversa, se venga prescelta l'imposta delle prestazioni speciali
ı natura, e questa basti a somministrare la somma che, a termini
ell'art. 24, deve esser provvista col mezzo del fondo speciale, non
i sarebbe ragione per obbligare il Consiglio ad attivare anche
li altri mezzi cui accenna l'art. 2 della legge alle lettere *a b*.

94. Il solo dubbio pare che possa muoversi è se la tassa di
ovrimposta possa andare scompagnata da quella sui principali
tenti, e questa attivarsi indipendentemente da quella.

Di tale questione ci occuperemo nel successivo capitolo, avver-
endo fin d'ora che il regolamento la risolve nel senso dell'appli-
azione concorrente delle due imposte (2).

95. L'esperimento simultaneo dei varii elementi di cui è co-
tituito il fondo speciale alle lettere *a*, *b*, *c* dell'art. 2 della legge,
imposto per via di eccezione nel caso che il Comune intenda
ır richiesta del sussidio governativo di cui nell'art. 9 della legge
ıedesima. Anzi a tale effetto è richiesta l'applicazione nella mi-
ura del massimo delle singole tasse (3). L'obbligatorietà non si
stende pertanto alle tasse di pedaggio, comprese sotto la lettera *d*.

96. E basta questo acccenno ai principii generali intorno
lle funzioni e al modo di esistere del fondo speciale.

Seguendo l'ordine stesso della legge, diremo ora dei singoli fat-
ori di cui è costituito questo fondo, e che possono distinguersi
ı due categorie: imposte, e proventi straordinari di carattere
iverso.

97. Poco diremo di questi ultimi, perchè non toccano diret-
ımente il nostro argomento; e basterà discorrerne quel tanto che

---

(1) Art. 15, legge 30 agosto 1868.

(2) Art. 26, reg. 11 settembre 1870, n. 6021.

(3) Art. 29, reg. cit.

basti a rappresentare un' idea completa della legge nella sua armonica unità.

Ora, tra i proventi straordinari la legge annovera: i sussidi dello Stato, i sussidi della Provincia, i sussidi dei privati (oblazioni volontarie), e il prodotto della vendita delle aree abbandonate a causa della costruzione o sistemazione delle strade.

98. Cominciamo dai sussidi dello Stato.

Anche la legge del 1865 sui lavori pubblici non aveva lasciato i Comuni senza aiuto nel soddisfare alle spese della viabilità: ma questo concorso era pienamente facoltativo tanto da parte della Provincia (1), quanto da parte dello Stato (2). Per eccezione il concorso era obbligatorio nel solo caso di riparazione ai tronchi di strada nazionale o provinciale attraversanti l'abitato di un Comune, la cui spesa per legge era a carico del Comune stesso, anzichè del Governo o della Provincia: in sostanza non era però un sussidio ma una restituzione.

La legge del 1868 senza togliere allo Stato la *facoltà* di venire in soccorso ai Comuni, ne fece in certi casi speciali un obbligo diretto (3), disponendo che lo Stato accorderà un sussidio a quei Comuni i quali avranno costituito il fondo speciale, applicando il *maximum* dei mezzi *a*, *b*, *c*.

Il sussidio non doveva essere inferiore ad annui tre milioni di lire. E in realtà si è presto sorpassato quel limite.

La ripartizione di sussidi è fatta annualmente per Decreto Reale, sentiti i voti dei Consigli provinciali ed il parere del Consiglio di Stato.

Il sussidio non potrà mai eccedere il quarto della somma effettivamente spesa dal Comune nelle opere sussidiate.

Dovrà poi essere accordato nell' ordine seguente, cioè: a quei Comuni che hanno una minore quantità di strade, — a quelli la cui condizione economica sia più grave, — a quelli che costruiscono una strada affatto nuova.

Non si danno sussidi per le manutenzioni ordinarie delle strade, nè per la costruzione di quelle non contemplate nell' articolo 1 della legge.

In conseguenza fu deciso che i Comuni non hanno diritto ad ottenere un sussidio obbligatorio per le spese già fatte prima della promulgazione della legge del 1868 (4).

Le Giunte municipali, indirizzeranno la domanda di sussidio al

---

(1) Art. 49, legge 20 marzo 1865, alleg. *F*.

(2) Art. 321, legge cit.

(3) Art. 9, legge 30 agosto 1868.

(4) Cons. di Stato, 19 luglio 1873, n. 2782-1357.

Ministero dei lavori pubblici, corredata degli opportuni documenti: e sulla domanda emetterà parere il Consiglio provinciale, o la Deputazione in caso d'urgenza.

99. La legge sulle strade obbligatorie non ha modificato la precedente sui lavori pubblici, per quanto riguarda i sussidi della Provincia, conservati sempre come esclusivamente facoltativi. Conforme è pure la legge francese (1).

I vincoli tra Provincia e Comune sono troppo intimi perchè si potesse credere necessaria la sanzione di obblighi speciali. Osserva egregiamente lo Scamuzzi (2) che non vi può essere maggiore interessato nella viabilità comunale della rappresentanza provinciale; e perciò la legge del 1868, mentre annovera fra i cespiti del fondo speciale per le strade comunali obbligatorie i sussidi provinciali, non ha voluto determinarne la quantità, lasciando intatta a questo riguardo la legislazione precedente, per la quale sono messi fra le spese facoltative della Provincia i sussidi in favore di Comuni e di Consorzi per opere pubbliche; e solo queste spese diventano obbligatorie quando il Consiglio provinciale prenda obbligo contrattuale di partecipare con una quota di concorso.

100. La legge annovera tra i sussidi anche le oblazioni volontarie dei privati, e fortunatamente non è mancato l'esempio anche di questa beneficenza (3), che può rappresentare talvolta anche il calcolo di un ben inteso interesse.

101. Fanno parte del fondo speciale anche i proventi derivanti dalla vendita delle aree abbandonate.

Per *area abbandonata* qui non deve intendersi qualunque area appartenente al Comune, ma solo le aree delle strade e dei tratti di strade abbandonate. Il prezzo dell' alienazione va in aumento del fondo speciale, e non potrebbe essere distratto dal Comune in altre spese.

102. Ma il nerbo del fondo speciale è costituito dal complesso di tributi, creati colla destinazione inderogabile di supplire alle spese per le strade obbligatorie.

Appartengono a questa categoria:

la sovrimposta alle tasse erariali;

la tassa sugli utenti;

---

(1) Art. 8 legge 1836.

(2) L. Scamuzzi, *La viabilità*, ecc., i, p. 149.

(3) Lo Scamuzzi (op. cit. p. 151) ricorda a titolo d'onore l'offerta fatta nel 1875 dal sig. Henry de Thierry alla Prefettura di Genova di L. 100,000 a fondo perduto, e di altra pari somma a titolo di prestito senza interesse per la costruzione della strada obbligatoria da S. Maria a Borgonuovo di Mezzenego.

le prestazioni di opera;
i pedaggi.

Studieremo l'applicazione di queste tasse in altrettanti capitol distinti.

CAPO II.

La sovrimposta del 5 per 100 ai tributi diretti erariali.

103. *Primo cespite del fondo speciale. La sovrimposta alle contribuzioni dirette.*
104. *Norme per la compilazione del ruolo de' contribuenti alla sovra imposta.*
105. *Istruzioni date dal Ministero.*
106. *I proventi derivanti dalle sovraimposte del* 5 0[0 *devono esser distinti nel bilancio comunale dalle sovrimposte ordinarie.*
107. *Se il* 5 0[0 *deva computarsi per determinare quando vi sia ecce denza della sovrimposta agli effetti della legge* 11 *agosto* 1870
108. *Se la sovrimposta possa essere applicata indipendentemente dall tassa sui maggiori utenti.*
109. *Se debba applicarsi la sovrimposta alla sola tassa sui terreni anche alla tassa sui fabbricati.*
110. *Non è ammessa la sovrimposta alla tassa di ricchezza mobile*
111. *Rinvio al titolo della sovrimposta in generale.*

103. Primo cespite del fondo speciale, è *la sovrimpost alle tasse dirette, non eccedente il cinque per cento delle tass erariali.*

Delle sovrimposte in generale ci occuperemo più sotto in un titolo apposito: basterà quindi dirne qui quel tanto che basta i relazione al tema speciale.

104. La Giunta comunale provvede alla formazione del catasto dei contribuenti alle tasse dirette erariali ed alla successiv compilazione dei ruoli della sovrimposta, come è prescritto negl articoli 25, 26 e 33 del regolamento 11 settembre 1870.

« A stabilire il ruolo dei contribuenti alle sovrimposte e a renderlo esecutorio basta l'approvazione che già il Consiglio ha dat quando votava la costituzione del fondo speciale e dava alla Giunt l'incarico di predisporre i ruoli relativi.

La Giunta deve semplicemente iscrivere in bilancio la somm corrispondente al reddito di quest'imposta, creando un articol speciale da intestarsi: *Fondo speciale per la costruzione dell strade obbligatorie.*

Questa imposta colpisce tutti i contribuenti alla tassa erariale ch grava sui beni rustici e sulle fabbriche.

Il ruolo verrà sottoposto al *visto* del Prefetto e trasmesso poi dal Sindaco all'esattore comunale per la riscossione, la quale vien fatta colle stesse norme che regolano le altre imposte erariali, provinciali e comunali » (1).

105. Il Ministero dei lavori pubblici in una sua circolare dava ancora ulteriori norme in proposito:

« Colla legge del 23 giugno 1873, n. 1445, serie 2ª, è stabilito:

1° Che un solo ruolo sarà fatto per le imposte dirette erariali, e le sovrimposte provinciali e comunali.

2° Che dalle Provincie e dai Comuni, al primo novembre, dovranno essere comunicate al Prefetto le aliquote delle sovrimposte già da essi stanziate per l'anno avvenire.

3° Che un ruolo delle sovrimposte, separato dal ruolo delle imposte dirette, potrà essere fatto, a spese però delle Provincie e dei Comuni.

Non può sfuggire l'importanza di questa disposizione legislativa anche rispetto all'esecuzione della legge del 30 agosto 1868, e non è a dubitarsi che pel mese di novembre ciascun Prefetto farà entrare nei ruoli di Comuni che hanno incompleta la rete delle loro strade obbligatorie, o che non hanno spontaneamente provveduto, l'aliquota di sovrimposte sulle dirette, costituenti il cespite *A* del fondo speciale sancito dall'art. 2 della legge del 30 agosto 1868, prendendo le disposizioni coattive, ove occorrono, abbastanza in tempo, perchè sia risparmiata ai Comuni la spesa della compilazione di un ruolo separato » (2).

106. Conviene aver ben presente che, tenendo affatto distinto nel bilancio il fondo speciale per la costruzione delle strade obbligatorie, può passarsi a questo, quella quota di contributo sulle dirette che resta disponibile sul bilancio ordinario e straordinario del Comune, il quale può così costituire il fondo speciale, senza effettivamente aumentare l'imposta sulle dirette erariali, salvo poi all' amministrazione di provvedere alle altre spese del Comune con le così dette imposte facoltative.

Questo fondo non può essere in modo alcuno distratto per altre spese che non siano quelle occorrenti per la costruzione o sistemazione delle strade comunali obbligatorie.

Una distrazione regolarmente votata dal Consiglio non può venire omologata dal Prefetto, e se fatta d' arbitrio dalla Giunta o del Sindaco, rende questo o quella passibile di una procedura penale, come se si trattasse di una sottrazione dolosa di fondi comunali; come già si è detto.

---

(1) Istruzioni generali, cit. IV.

(2) Circolare 13 luglio 1873 del Ministero dei lavori pubblici. Direz. gen. porti e strade, n. 13585-5794, Div. 4ª, Sez. 2ª.

107. Venne proposto il quesito se la sovraimposta sulle tasse dirette, non eccedente il 5 0[0 delle tasse erariali, che i Comuni sono autorizzati ad imporre per la formazione del fondo speciale occorrente alla costruzione delle strade obbligatorie a senso dell'art. 2 della legge 30 agosto 1868, debba, o no, calcolarsi nella eccedenza passiva dei bilanci comunali, per modo che i Comuni, nei quali la sovraimposta raggiungesse già il limite fissato dalla legge, non possano stabilire le sovraimposte per il fondo speciale anzidetto, se non alle condizioni prescritte dall'art. 15 della legge 11 agosto 1870, all. *O*, cioè previo il permesso della Deputazione provinciale e sotto le condizioni ivi stabilite.

Il Ministero (1), sentito il Consiglio di Stato, osservò che la disposizione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1870 è applicabile anche nel caso in cui per costituire il fondo speciale contemplato dall'art. 2 della legge 30 agosto 1868, si debba eccedere il limite legale della sovraimposta alle tasse dirette.

Questo avviso è appoggiato alla considerazione che le spese fatte obbligatorie dalla legge 30 agosto 1868 per la costruzione delle strade comunali non hanno un carattere diverso dalle altre spese che sono obbligatorie pei Comuni in forza dell'art. 116 della legge 20 marzo 1865; e che i motivi, pei quali il legislatore ha posto un limite alla facoltà di sovraimporre, non vengono meno qualunque sia il titolo, anche speciale, che obbliga il Comune ad eccedere il limite stesso.

Aggiungasi che l'art. 15 della legge 11 agosto 1870, all. *O*, mantiene il limite fissato dalle leggi precedenti per la sovraimposta alla fondiaria e senza distinzione vieta alla Deputazione di permettere che sia ecceduto il limite stesso, se i Comuni non si siano valsi del dazio consumo e delle altre tasse consentite dalla legge accennata, e di una almeno delle altre tasse concesse col decreto-legge 28 giugno 1866, e colla legge 26 luglio 1868.

Per sottrarre i Comuni alla prescrizione dell'art. 15 della legge 11 agosto 1870 e per ritenere che nella costituzione del fondo speciale ordinato dalla legge 30 agosto 1868, possano i medesimi oltrepassare i limiti in detto articolo ricordati, senza autorizzazione della Deputazione provinciale e senza osservare le condizioni ivi prescritte, sarebbe stata necessaria una espressa eccezione nella legge 11 agosto 1870.

Conchiudeva da ultimo il Ministero che un Comune il quale abbia già raggiunto il massimo della sovraimposta alle contribuzioni dirette non è impedito dal costituire il fondo speciale pre-

---

(1) Circolare 18 marzo 1871, del Ministero di LL. PP. Div. 4ª, n. 9396-720 (*Riv. Amm.*, ann. 1871, p. 287).

scritto dalla legge 28 agosto 1868, poichè, o ha già applicato le tasse a cui deve ricorrere prima di eccedere quel massimo; ed otterrà dalla Deputazione di poterlo eccedere ancora, e di aumentare la sovraimposta: ovvero non le ha applicate; e ricorrendo a quelle tasse provvederà i fondi necessari a sopperire alle spese portate in bilancio, destinando fino a debita concorrenza la sovraimposta sulle tasse dirette già esistente, all'oggetto speciale della costituzione del fondo per le strade obbligatorie (1).

108. La sovrimposta può essere applicata indipendentemente dalla tassa sui maggiori utenti, o è necessario la simultanea applicazione delle due forme di sovrimposta?

Il regolamento ha risoluto la questione nel senso che debbano seguire entrambe la stessa sorte (2).

109. La sovrimposta dovrà pure colpire indistintamente terreni e fabbricati? Non ci pare che, nel silenzio della legge, si possa creare una distinzione al riguardo: e anzi crediamo che necessariamente deva la sovrimposta gravare ugualmente fabbricati e terreni.

110. La sovrimposta non può estendersi alla tassa di ricchezza mobile. La legge del 1870 che tolse ai Comuni la sovra-

(1) Nello stesso senso interpretano la legge le Istruzioni generali cit. IV:

« I Comuni nei quali l'attuale imposta raggiunge il limite fissato dalla legge, non possono stabilire la sovrimposta pel fondo speciale, se non alle condizioni prescritte dall'art. 15 della legge 11 agosto 1870, n. 5784, allegato *O*, cioè previo il permesso della Deputazione provinciale, o sotto le condizioni che i Comuni si siano valsi del dazio di consumo, delle tasse concesse dalla legge ora accennata, e da una almeno delle altre tasse loro concesse dal Decreto legislativo del 28 giugno 1866, e con la legge del 26 luglio 1868; nè potranno i Prefetti rendere esecutorio il ruolo delle sovrimposte sulla fondiaria per quella parte che eccede il limite fissato dalla legge, se non abbiano verificato il contemporaneo ordinamento delle tasse suddette.

Il Consiglio di Stato, a cui il Ministro si è rivolto per consultarlo intorno alle disposizioni dell'art. 15 della legge 11 agosto 1870, e per conoscere se queste sieno applicabili, anche nel caso in cui per costituire il fondo speciale, contemplato dall'art. 2 della legge 30 agosto 1868, si debba eccedere il limite fissato dalla legge alle sovrimposte sulle dirette, ha risposto ritenendo applicabile questa disposizione anche nel caso della costituzione del fondo speciale.

Questo però non toglie che un Comune, il quale abbia già raggiunto il massimo della sovraimposta alle contribuzioni dirette, possa costituire il fondo speciale secondo la lettera *a* dell'art. 2 della legge, poichè se ha già applicato le tasse cui deve ricorrere per raggiungere quel massimo, otterrà dalla Deputazione provinciale di poterlo eccedere e di imporre un aumento di sovraimposta, ovvero non le ha applicate, e ricorrendo a quelle tasse provvederà i fondi necessari a sopperire alle spese portate nei bilanci, destinando, fino a debita concorrenza, le sovraimposte sulle tasse dirette già esistenti all'oggetto speciale della costituzione del fondo speciale ».

(2) Art. 26, reg.

imposta alla tassa di ricchezza mobile, ha di necessità applicazione anche nel tema speciale.

111. Per le norme particolari che regolano le sovrimposte ai tributi diretti erariali, rinviamo il lettore all'apposito titolo.

CAPO III.

La tassa sui maggiori utenti delle strade obbligatorie.

Sezione I.

Precedenti legislativi. Motivi della legge italiana.

112. *Motivi che legittimano una tassa sui maggiori utenti delle strade obbligatorie.*
113. *La tassa sui maggiori utenti secondo la legge del* 1868. *Doppio ordine di maggiori utenti:* proprietari di terre *adiacenti alla strada:* proprietari di cave, miniere, ecc., *in qualunque parte del Comune.*
114. *Precedenti legislativi. La tassa* radiale *in Sicilia. Le* sovvenzioni *speciali in Francia.*
115. *Analogie e differenze tra la tassa sui maggiori utenti secondo la legge italiana, e le sovvenzioni secondo la legge francese.*

112. La costruzione delle strade obbligatorie interessa la generalità degli abitanti, e più specialmente è rivolta a vantaggio della proprietà fondiaria: di qui nasce la ragione della sovrimposta, che rappresenta, come notammo il primo cespite del fondo speciale.

Ma non v'ha dubbio che non tutti i proprietari privati risentono uguali benefici, e che pei proprietari vicini alla strada costruenda, il vantaggio generale si converte in un vero e proprio beneficio diretto: lo stesso si dica di quei proprietari che, pur non essendo molto vicini alla strada, vengono a trovarsi in condizioni straordinariamente favorevoli per lo smercio di prodotti, che altrimenti non avrebbero potuto mettere in circolazione senza straordinaria difficoltà, come a ragion d'esempio avviene pei proprietari di cave e miniere e simili.

In quest'ordine d'idee trova la sua legittimazione una tassa speciale sui maggiori utenti.

113. Questa tassa secondo la legge del 1868 si applica con un sistema molto semplice, cioè sotto forma di una sovrimposta oltre la sovrimposta del 5 per cento, ossia di un raddoppiamento di quest'ultima.

« La tassa speciale di cui al § *b*, dell'art. 2 sarà uguale alla sovrimposta che venne deliberata in virtù del § *a* dello stesso articolo » (1).

Riconosce poi la legge un doppio ordine di maggiori utenti, vale a dire:

1° *I proprietari di terre in una zona adiacente alla strada che si costruisce, di larghezza di un chilometro per parte;*

2° *I proprietari di foreste, miniere, cave e stabilimenti industriali, in ogni parte del Comune* (2).

Così i primi che i secondi, salvo le eccezioni di cui si parlerà più sotto, sono i contribuenti a questa tassa speciale.

114. Il principio di un maggiore contributo a carico dei proprietari più vicini alla strada si presenta nuovo nella nostra legislazione; ed ha solo qualche analogia colla tassa *radiale* in Sicilia.

Invece il contributo a carico degli altri maggiori utenti, ossia dei possessori di foreste, miniere, cave e stabilimenti industriali, trae la sua origine storica dalla tassa stabilita in Francia colla legge 18 luglio 1824, e quindi trasfusa nell'altra del 21 maggio 1836 sotto il titolo di *sovvenzione industriale.*

115. Giova richiamare qui i termini testuali della legge francese per dedurne un concetto preciso della tassa di *sovvenzione*, e per mettere in rilievo le analogie e differenze tra la tassa francese e la nostra imposta sui maggiori utenti.

« Toutes les fois qu'un chemin vicinal, entretenu à l'état de viabilité par une Commune sera habituellement ou temporairement dégradé par des exploitations de mines, de carrières, de forêts, ou de toute entreprise industrielle appartenant à des particuliers, à des établissements publics, à la couronne, ou à l'État, il pourra y avoir lieu à imposer aux entrepreneurs ou propriétaires, suivant que l'exploitation ou les transports auront eu lieu pour les uns ou les autres, des subventions spéciales, dont la qualité sera proportionnée à la dégradation extraordinaire qui devra être attribuée aux exploitations » (3).

Come si vede, uguale è il concetto fondamentale delle due leggi, quello cioè di chiamare a contributo speciale le persone cui maggiormente profitta la strada ; ma diverso affatto è il titolo che legittima l'una e l'altra tassa, come diversi ne sono i modi di accertamento e la misura.

Il confronto però riesce a tutto vantaggio della legge italiana.

---

(1) Art. 4, legge 30 agosto 1868.

(2) Art. 3, legge cit.

(3) Loi sur les chemins vicinaux 21-25 mai, art. 14.

Essa assume a titolo non il danno che gli utenti recano alla strada (questione di fatto sempre intricatissima e di difficile e talvolta impossibile soluzione) ma il beneficio che ne risentono. Ha allargato i criteri per determinare quali siano i maggiori utenti, includendovi i proprietari tutti e quindi anche gli agricoltori, oltre i proprietari di cave e miniere e di stabilimenti industriali. Finalmente ha stabilito la tassa in una misura che ne rende straordinariamente facile ed equa l'applicazione sotto forma di addizionale alla sovrimposta, anzichè ricorrere al vessatorio sistema di un nuovo accertamento.

La legge sulle strade obbligatorie vuole essere considerata come una delle nostre migliori, per gli intendimenti che la informano, per le savie disposizioni in essa contenute, e specialmente pel sistema tributario, il quale, per quanto in fatto sia riuscito gravoso a molti Comuni, già onerati da tante altre spese obbligatorie, non poteva però meglio essere ordinato.

E veniamo senz'altro a trattare delle norme regolatrici della tassa sugli utenti.

Sezione II.

Doppia categoria di utenti delle strade comunali obbligatorie — Ammontare della tassa sugli utenti — Sua misura e durata — Facoltà di affrancamento — Contestazioni in via amministrativa e giudiziaria.

116. *Operazioni preliminari per l'applicazione della tassa. Elenco dei maggiori utenti.*
117. Proprietari di fondi adiacenti alla strada. *Condizioni di fatto necessarie perchè possano essere compresi nell'elenco.*
118. *La sovrimposta si applica ai fondi entro la zona di un chilometro dalla strada* — Quid juris *se la zona entri nei confini di un altro Comune?*
119. *Giurisprudenza del Consiglio di Stato.*
120. *Se possano i proprietari di terreni entro la zona esimersi dal tributo, dimostrando che dalla strada non deriva aumento del ventesimo del valore.*
121. *Giurisprudenza.*
122. *Richiamo alle discussioni parlamentari.*
123. *In nessun caso si può imporre la tassa ai proprietari della prima categoria per le terre al di là del chilometro, quando anco vi sia aumento del ventesimo nel valore.*
124. *La tassa speciale sugli utenti della prima categoria colpisce i terreni e non le costruzioni.*
125. *Nel caso di proprietà comprese in parte nella zona, ma che si estendono per un'altra parte anche oltre la stessa, deve la tassa essere circoscritta alla prima parte delle proprietà medesime.*

126. Proprietari di foreste, miniere, cave e stabilimenti industriali *in qualunque parte del Comune. Condizioni cui è subordinata l'imponibilità della tassa.*
127. *Proprietari di foreste, miniere e cave.*
128. *Proprietari di stabilimenti industriali. — Stabilimenti commerciali.*
129. *L'industria agricola.*
130. *La tassa sui proprietari di stabilimenti industriali si corrisponde sotto forma di sovrimposta sui fabbricati.*
131. *La tassa è dovuta dai proprietari del fabbricato, e non dagli imprenditori dell'industria.*
132. Ammontare della tassa sugli utenti: *sua misura, durata, e facoltà di affrancamento.*
133. *Quando per eccezione la tassa sugli utenti possa essere aumentata oltre il limite legale.*
134. *Durata della tassa sugli utenti.*
135. *Diritto di affrancamento riservato al contribuente.*
136. *Se vi sia un termine perentorio entro cui debba esercitarsi il diritto di affrancamento.*
137. *Giurisprudenza.*
138. *Contenzioso amministrativo e giudiziario. — L'opposizione è ammessa contro le risultanze dell'elenco degli utenti.*
139. *Ricorso alla Giunta. Termini entro cui deve essere proposto.*
140. *Richiamo in via giudiziaria. Competenza speciale del Pretore.*
141. *Termine utile per proporre l'azione. R. Decr. 30 marzo 1878.*
142. *Rinvio al titolo speciale della procedura giudiziaria in materia di imposte.*
143. *Differenze sostenziali fra l'elenco e il ruolo.*
144. *Il ruolo deve essere compilato ad ogni anno, mentre invece l'elenco è invariabile.*
145. *Istruzioni ministeriali.*
146. *Le opposizioni contro i ruoli sono pure di competenza dei Pretori?*
147. *Nostra opinione.*
148. *Ruolo unico per le varie imposte e sovrimposte.*
149. *L'aggio agli esattori.*

116. La prima operazione da eseguirsi dal Comune, consiste nella compilazione dell'elenco dei maggiori utenti.

I principali utenti, si distinguono, come vedemmo, in *proprietari di terre in una zona adiacente alla strada* che si costruisce, per la larghezza di un chilometro per parte, e in *proprietari di foreste, miniere, cave e stabilimenti industriali in ogni parte del Comune.* È necessario pertanto che gli elenchi siano due, l'uno conterrà i principali utenti della prima categoria, l'altro quelli della seconda.

Senza questa distinzione delle due categorie accennate dalla legge, non riescirebbe possibile un' esatta distribuzione secondo i criteri diversi d'imponibilità.

Gli elementi necessari per compilare i due elenchi dei contribuenti alla tassa dei maggiori utenti devono venir forniti dall'ingegnere incaricato della redazione del progetto, coadiuvato dal Segretario comunale.

« Nessuno può essere in grado di meglio compilare questi elenchi dell'ingegnere progettante, il quale aiutandosi o colle mappe del Comune, ove queste esistono, o col fissare, allora che traccia la linea stradale, gli estremi della zona imponibile, suddividendo poi la proprietà col mezzo del libro catastale, o col raccogliere sul luogo le più precise informazioni occorrenti, può solo dare un lavoro che non abbia a produrre reclami o contestazioni. Siccome poi la tassa sui maggiori utenti riesce sempre leggera e non importerà quella precisione di misure pei terreni collettati che, appartenenti ad uno stesso proprietario, sieno posti parte dentro e parte fuori della linea che segna i possessi che cadono sotto questa imposta; così il criterio dell'ingegnere deciderà, con sufficiente approssimazione e senza bisogno di troppe misure, la quantità da collettarsi nell'imposta e quella da escludersi » (1).

117. La legge 30 agosto 1868 considera « utenti principali i proprietari di terre in una zona adiacente alla strada che si costruisce, di larghezza di un chilometro per parte, come pure i proprietari di foreste, miniere, cave e stabilimenti industriali in qualunque parte del Comune, a meno che dimostrino che il reddito di questi stabili non verrà per la costruzione della nuova strada ad accrescersi neppure del ventesimo ».

La legge dà quindi un doppio criterio, l'uno presuntivo e l'altro reale, per determinare chi debba considerarsi nel senso di detta legge *utente principale;* e distingue fra le *terre* in genere, e le *foreste, miniere, cave* e gli *stabilimenti industriali*. È di molta importanza precisare come devano concorrere i due criteri nei due casi diversi.

118. Quanto ai proprietari di terre in genere, per l'applicazione della tassa occorre che le terre stesse si trovino entro la zona di un chilometro dalla strada.

Ora può darsi il caso che determinati fondi agricoli si trovino entro la zona chilometrica adiacente alla nuova strada comunale da costrursi, ma che siano però fuori dei confini del Comune che imprende la costruzione della strada. *Quid juris* nel caso? sarà dovuta la tassa, o non?

Crediamo che la questione debba risolversi in senso negativo.

Anzitutto la legge dove parla di strade *comunali* non fa mai cenno di gravami a carico di possessori di fondi *fuori del Comune*

(1) Istruzioni generali, cit. V.

nel quale viene costrutta la strada: anzi l'art. 3 usa espressamente la frase *in qualunque parte del Comune,* la quale per quanto tenga immediatamente dietro alle parole *foreste, miniere, cave,* ecc., non esclude per altro che debba riferirsi anche alle *terre* di cui è parola nello stesso periodo del medesimo articolo. Un così diverso trattamento tra caso e caso doveva essere esplicitamente dichiarato, e il legislatore lo avrebbe fatto senza dubbio, se avesse avuto una tale intenzione.

E ciò era tanto più necessario perchè in tale ipotesi il legislatore avrebbe dovuto, per non cadere nell'assurdo, disporre intorno al modo per fare effettivamente concorrere gli utenti estranei, che allo stato delle cose, sfuggirebbero alla competenza giurisdizionale della Giunta del Comune costruttore della strada; non avendo la Giunta il diritto di imporre nè esigere tasse fuori del territorio amministrato, nè le Giunte dei Comuni limitrofi, il dovere di obbedire ad una richiesta di quella.

Invero, prevedendo il caso di opposizione alla qualifica di maggiore utente, la legge ha stabilito una competenza e giurisdizione speciale nelle Giunte comunali e nei Pretori del luogo: ora come si dovrebbe regolare la competenza e la Giurisdizione, quando si trattasse di utenti fuori Comune e che potrebbero essere anche fuori Mandamento e fuori Provincia?

Del resto quando il legislatore volle estendere l'azione dei poteri locali oltre i limiti territoriali, lo disse chiaramente: così nella legge sulle opere pubbliche, quando volle riunire più Comuni della stessa o di diverse provincie in certe opere di interesse collettivo, espressamente e chiaramente indicò la linea di condotta da tenersi (1). Nè diverso poteva essere l'intendimento della successiva legge sulle strade obbligatorie, dal momento che richiamava con dichiarazione espressa le precedenti disposizioni della legge organica sopracitata, relative alle strade consorziali (2).

119. Deve ritenersi pertanto che nel caso di zona chilometrica estendentesi nel territorio del Comune vicino, non possa farsi luogo all'imponibilità della tassa, alla quale non ha diritto, nè il Comune che ha costrutto la strada, per il principio della territorialità dell'imposta (3); nè il Comune vicino che mancherebbe di titolo, non toccando ad esso il far fronte alla relativa spesa (4).

---

(1) Art. 43 e 46.

(2) Art. 21, legge 30 agosto 1868.

(3) Cereseto, *Le imposte comunali.* Vol. I, tit. I, n. 23.

(4) Vedasi: Pietro Sozzi, *Strade comunali obbligatorie* (*Riv. Amm.*, 1872, p. 865).

In casi consimili opportunamente provvederanno i Comuni interessati colla costituzione di consorzi, all' effetto di colpire tutti i proprietari che saranno per risentire vantaggi dalla nuova strada. Un tale sistema fu anzi espressamente raccomandato dal Consiglio di Stato in un suo parere emesso nei rapporti tra il Comune di Raddusa e taluni proprietari dei vicini Comuni di Assoro e di Aidono.

« Sarebbe contrario ai principii più elementari di diritto che regolano le competenze, il sostenere che un Comune possa esercitare atti di giurisdizione, ed imporre tasse su proprietà situate fuori del suo territorio.

Per conseguenza sotto questo rapporto non può a meno di ritenersi illegale e nullo per difetto di competenza l'operato del Comune di Raddusa in quella parte che riflette l'imposizione della tassa utenti sulle proprietà adiacenti alla sua strada obbligatoria, ma poste sui territori comunali di Assoro e di Aidone.

Però se il Comune di Raddusa non ha diritto di imporre fuori del proprio territorio, non sarebbe giusto che le proprietà adiacenti alla strada in costruzione, le quali ne risentiranno il vantaggio, vadano esenti dal contributo a cui per tal titolo le assoggetta la legge.

Ma per giungere a tale scopo, non sembrando, a termini delle veglianti leggi, ammessibile un consorzio fra Comuni e privati per la costruzione di strade obbligatorie, si presenterebbe forse siccome preferibile il mezzo secondo, cioè che il Comune di Raddusa si rendesse promotore di un consorzio in cui fossero chiamati i Comuni di Aidone e di Assoro ed ai quali fosse imposta precisamente una quota non maggiore del contributo da imporsi agli utenti della strada in questione posti sul loro territorio » (1).

120. Nell'interpretazione dell'art. 3 della legge può sorgere ancora altro dubbio: la giacitura materiale delle parole potrebbe far credere che l'inciso *a meno che* (i proprietari) *dimostrino che il reddito di questi stabili non verrà per la costruzione della nuova strada ad accrescersi neppure del ventesimo,* si riferisca unicamente ai proprietari di cave, miniere, ecc., in qualunque parte del Comune, e non anche ai proprietari di qualsiasi stabile posto entro la zona chilometrica.

Alcuni Comuni non esitarono ad accettare l'interpretazione fiscale, ma nella giurisprudenza non incontrò fortuna.

Il Ministero dei lavori pubblici adottò infatti la massima se-

---

(1) Il Consiglio di Stato « avvisa che, respinti i reclami del Comune di Raddusa contro il Decreto del Prefetto di Catania del 15 settembre 1876, si possano impartire istruzioni allo stesso Comune nel senso delle premesse considerazioni ». — Parere 1° febbraio 1877.

guente: — I proprietari di terre entro la zona di un chilometro adiacente alla strada comunale costruenda non possono considerarsene principali utenti per l'effetto dell' imposizione della tassa speciale di cui all'art. 2 della legge 30 agosto 1868, quando il reddito e valore delle loro terre non venga ad accrescersi neppure di un ventesimo per effetto della costruzione di quella strada; e questa limitazione è applicabile anche per i proprietari di terre poste in detta zona, e non soltanto per i proprietari di foreste, miniere e stabilimenti industriali posti dentro o fuori della stessa zona (1).

121. Anche l'autorità giudiziaria confermò una tal decisione, a nostro avviso pienamente conforme allo spirito della legge.

Un contribuente era stato compreso dalla Giunta Municipale di Alassio nell'elenco dei principali utenti di una strada comunale obbligatoria da costruirsi, pel fatto che egli possedeva un giardino entro la zona di un chilometro adiacente a quella strada. Reclamò il contribuente avanti il Pretore a termini dell'art. 3 della legge 30 agosto 1868, sostenendo che quel suo giardino non ritraeva vantaggio veruno da detta strada. Il Pretore dopo avere ordinato una perizia, da cui era risultato che il giardino, quantunque posto entro la zona di un chilometro dalla strada in costruzione non era per aumentare menomamente di valore, essendo esso confinante colla strada provinciale in vicinanza della stazione ferroviaria, accolse il reclamo.

Il Comune di Alassio denunciò in Cassazione la sentenza del pretore, pretendendo avesse erroneamente interpretato l'art. 3 della legge, per cui « sono considerati come utenti principali i proprietari di terre in una zona adiacente alla strada che si costruisce, di larghezza di un chilometro per parte, come pure, i proprietari di foreste, miniere, cave e stabilimenti industriali in ogni parte del Comune, *a meno che dimostrino che il reddito ed il valore di questi stabili non verrà ad accrescersi neppure del ventesimo* ». Secondo il Comune, la limitazione risultante dalle parole in corsivo, non doveva riferirsi ad ambedue le categorie di utenti accennate nell'articolo, ma solo alla seconda, ai proprietari di foreste, cave, miniere, stabilimenti industriali in ogni parte del

(1) « Tutti i maggiori utenti di una strada obbligatoria, sieno essi proprietari di terreni, in una zona adiacente alla strada stessa, di larghezza di un chilometro per parte, o proprietari di foreste, miniere, cave o stabilimenti industriali in qualunque parte del Comune, vanno trattati egualmente e ciascuno di essi ha diritto ad essere esentato dalla tassa sempre che dimostri che colla costruzione o sistemazione delle strade il reddito ed il valore della sua proprietà non venne aumentato neppure di un ventesimo ». — Decisione del Ministero dei lavori pubblici (Div. 4ª, N. 96901-13996) 20 dicembre 1880, (*Man. degli Amm.*, ann. 1881, p. 221).

Comune; così che i proprietari di terre poste nella zona di un chilometro avrebbero dovuto sempre ritenersi quali utenti principali per l'applicazione della tassa speciale. Le parole *questi stabili,* grammaticalmente non dovevano riferirsi che alle foreste, miniere, cave e stabilimenti industriali; ma non alle terre menzionate in principio della disposizione.

La Corte suprema (1) respingeva questa interpretazione osservando: 1. Che l'eccezione espressa nell'articolo è generale, e non contiene alcuna parola che ne restringa l'applicazione soltanto alla seconda classe di utenti ivi indicati; 2. Che il senso che si vorrebbe attribuito alle parole *questi stabili* non regge, perchè se l'aggettivo indicativo *questi* si riferisce a cose ultimamente nominate, quando è in contrapposto di *quelli,* altrimenti è quando, come nella specie, il contrapposto non esiste: allora il *questi* comprende tutte le cose accennate in unico contesto nell'intero periodo; 3. Che non è ragionevole, nè conforme allo spirito della legge il supporre che essa abbia voluto colpire della tassa speciale (oltre a quella generale della sovrimposta di cui all'art. 2 della legge) i proprietari delle terre solo perchè accidentalmente poste nella detta zona, quando d'altra parte si prova che non ritraggono verun utile dalla strada. — E si potrebbe anche aggiungere che l'interpretazione contraria condurrebbe a conseguenza assurda: difatti ammesso che l'accennato beneficio dovesse limitarsi soltanto ai proprietari di foreste, miniere, stabilimenti industriali « in ogni parte del Comune » bisognerebbe estenderlo anche ai proprietari di quelle foreste, miniere e stabilimenti che fossero posti nella zona chilometrica: ed allora non si comprenderebbe affatto la ragione di questa differenza di trattamento fra il proprietario d'uno stabilimento nella zona chilometrica ed il proprietario di terre nella stessa zona.

122. Evidentemente tale non poteva essere stata l'intenzione del legislatore, che volle invece soltanto dare per tutti i casi una presunzione *juris,* ma non *juris et de jure* coll'accennare alla zona chilometrica.

Del che si ha una luminosa conferma nelle discussioni che precedettero l'approvazione della legge, e precisamente nelle parole stesse del relatore della legge, on. Sella. — « Si considerano, egli disse, come maggiori utenti coloro che sono proprietari di terre in una certa zona laterale alla strada... Però abbiamo stabilito un principio importante ed è che quando taluno possa dimostrare che la strada non gli serve o non gli cresce il suo reddito di

(1) Cass. Torino, 29 dicembre 1883, Comune di Alassio c. Morteo (*La Giurisp.*, anno 1884, fasc. 12).

un ventesimo, egli non deve essere considerato come maggiore utente (1).

« Supponete, soggiungeva, che vi sia un terreno che sia perfettamente servito da una strada; lungo la medesima ci sono le case coloniche, ci sono terre che conducono dal campo alla strada, che può insomma essere perfettamente servito da quella che già esiste; adesso si viene a farne un'altra che attraversa, se si vuole, questo terreno in direzione diversa allo scopo di servire ad altra zona di terra. Il proprietario può dimostrare che ha la seccatura di vedersi il passaggio davanti al suo terreno, e che da questa strada non gliene deriva aumento di reddito, anzi ne ha degli incomodi... È questo un caso in cui si andrebbe all'assurdo se nessun provvedimento si desse riguardo all'art. 3 » (2).

123. Dalle cose dette risulta che pei proprietari della prima categoria (proprietari di terre in generale) la imponibilità della tassa è subordinata al fatto che le terre si trovino entro la zona del chilometro dalla strada.

Ma, indipendentemente da tal criterio, non gioverebbe al Comune l'allegare che le terre siano per risentire dall'apertura della nuova strada, un aumento di valore di oltre il ventesimo, perchè l'indagine dell'aumento del valore dei fondi latistanti alla strada fu istituita ad esclusivo vantaggio del contribuente, e non dell'amministrazione. Qualunque sia per essere l'aumento di valore delle terre, ciò non autorizzerà il Comune ad inscriverne i proprietari della prima categoria nell'elenco dei maggiori utenti, se le terre stesse non sieno comprese entro il chilometro della strada.

Si vedrà più sotto che solo in via di eccezione altri principii sono stabiliti a riguardo degli utenti della seconda categoria, cioè dei proprietari di cave, miniere e altri stabilimenti industriali.

124. La legge parla semplicemente delle *terre* comprese nella zona chilometrica: dal che deve conchiudersi che non possono venire iscritti nell'elenco dei proprietari della prima categoria, i possessori di fabbricati ancorchè situati a meno di un chilometro dalla strada.

Non ci pare troppo giusta in astratto questa distinzione, per quanto di fronte al testo della legge non se ne possa dubitare. Invero, dato il principio che la *tassa sugli utenti deve essere uguale alla sovrimposta* (3), non avrebbe dovuto il legislatore contraddire a se stesso, sanzionando una tale disuguaglianza di

---

(1) *Atti Ufficiali*, 1868, p. 4348.
(2) *Atti Ufficiali*, 1868, p. 4361.
(3) Art. 4, legge 30 agosto 1868.

trattamento: nè d'altra parte vi era ragione plausibile per ritenere che i possessori di fabbricati non dovessero contribuire come i possessori di terre in modo speciale alle spese di un servizio da cui così gli uni che altri ritraggono un beneficio diretto.

Ma la legge, ripetiamo, è troppo esplicita.

125. Può verificarsi in fatto che taluno possieda un fondo in parte compreso nella zona chilometrica, e che si estenda in parte fuori della zona.

In tal caso appare evidente che la tassa dovrà essere circoscritta alla prima parte della terra, trattandosi di imposta reale e non personale.

Crediamo quindi che quando il contribuente volesse esimersi dal tributo allegando che il valore della proprietà non aumenti del ventesimo, si dovrà ragguagliare l'aumento in relazione alla sola parte del terreno compreso nella zona, e non in rapporto all'intera proprietà.

126. L'ordine della materia ci porta ora a trattare dell'elenco della seconda categoria di utenti, disciplinato in molte parti sulle traccie della legislazione francese.

In ordine ai proprietari di *foreste, cave, miniere* e *stabilimenti industriali* vuole la legge il concorso di due condizioni perchè essi possano essere inscritti nei ruoli dei maggiori utenti, cioè: 1° che le dette proprietà si trovino nel perimetro del Comune, senza distinguere tra quelle che sono più o meno vicine alla zona in cui si costruisce la nuova strada; 2° che dalla nuova strada risentano il vantaggio almeno di un ventesimo. — La maggiore o minore *vicinanza* delle dette cave, miniere, ecc., alla nuova strada sarà un utile elemento di fatto per riconoscere l'esistenza o no del vantaggio del ventesimo, ma non è un elemento di diritto necessario all'imponibilità della tassa. E questa ci pare giusta disposizione, inquantochè sia difficile precisare *a priori* sino entro a quale zona possa uno stabilimento industriale avvantaggiarsi dall'esistenza della strada: per l'industria una nuova strada è sempre una nuova arteria che rifluisce sangue e vita nuova all'attività dei commerci.

Però anche qui giova avvertire che il titolo vero all'imponibilità della tassa speciale sta nel fatto che le foreste, cave, ecc., si trovino nel perimetro del Comune: l'indagine del maggiore o minore aumento di valore che sia per derivare dalla nuova strada in costruzione, non è proponibile che come eccezione a favore del contribuente per esimersi dal tributo.

È inutile ripetere anche qui che le proprietà e stabilimenti industriali posti fuori del perimetro del Comune che imprende la costruzione della strada, non possono essere oggetto della tassa

speciale, qualunque sia l'aumento di valore derivato alla proprietà stessa della nuova strada (1).

127. Nell'applicazione della tassa a carico dei proprietari di foreste, cave e miniere non possono sorgere gravi questioni, perchè il sistema nuovo inaugurato dal legislatore italiano ha troncato alla radice le numerose contestazioni che avevano avuto luogo sotto l'impero della legge francese (2).

Poco importa ora lo esaminare qual uso facciano in realtà della strada i proprietari di cave, miniere e simili, e quale detrimento arrechino alla strada stessa: data l'esistenza di tali proprietà entro il Comune, si operi o no il taglio delle piante, o l'escavazione dei minerali, e si operi a periodi determinati, o saltuariamente, non per questo cessa la legittimità della tassa, semprechè non si dimostri che nel caso non si ebbe il minimo dell'aumento di valore stabilito dalla legge.

128. Non sarà però superfluo qualche accenno speciale sulla tassa a carico dei proprietari di stabilimenti industriali.

Anche la legge francese assoggettava alla contribuzione i proprietari *de toute entreprise industrielle* (3). E la giurisprudenza sorta sotto l'impero di quella legge può dare anche a noi utili criteri per determinare quali siano le imprese industriali oggetto della tassa.

Così anzitutto non possono confondersi gli stabilimenti industriali coi commerciali: i primi hanno per oggetto la produzione e i secondi lo scambio. Il Ministro dell'interno in Francia aveva in proposito osservato: « L'entreprise industrielle est celle qui s'exerce sur les matières premières, pour leur faire subir une préparation ou une transformation avant de les livrer au commerce, ce qui suppose toujours un travail dans les ateliers de l'établissement. Le commerce au contraire n'a pour objet que de vendre les produits des établissements industriels. Or ce sont ces derniers seulement que la loi assujettit à la subvention spéciale: on ne doit donc pas y comprendre les établissements purement commerciaux » (4).

Il Consiglio di Stato di Francia disdisse è vero tale teoria, invocando argomenti estranei alla nostra legge (5), ma per noi la distinzione deve rimanere ferma in modo assoluto, perchè la tassa sugli stabilimenti industriali dovendosi esclusivamente riscuotere sotto forma di sovrimposta alla tassa *fondiaria*, riescirebbe per-

(1) Vedi sopra n. 118.

(2) V. Dalloz, *Répert.* — *Voirie par terre*, chap. 3, sect. 8, art. 5, § 1.

(3) Loi 21-24, mai 1836, art. 14.

(4) Dalloz, *Répert.* ivi, n. 902,

(5) Dalloz, *ivi.*

sino impossibile nella maggior parte dei casi riscuotere una sovrimposta fondiaria sopra stabilimenti commerciali, sottoposti invece come tali, alla tassa di *ricchezza mobile.*

129. Del pari non potrebbe colpirsi colla tassa speciale l'industria agraria, avente per iscopo la manipolazione dei prodotti ricavati dal suolo. Tale era anche la giurisprudenza in Francia (1) e nel caso valgono le ragioni già esposte in altra parte di questo lavoro, per dimostrare che l'industria agraria doveva ritenersi esente dalla tassa di esercizio e rivendita (2).

130. La tassa speciale sugli utenti, a termini della legge del 1868, deve essere riscossa sotto forma di *sovrimposta sulle tasse dirette non eccedente il 5 per cento delle tasse erariali* (3).

Già si accennò che la tassa sugli utenti della prima categoria (proprietari di *terre* adiacenti alla strada) si risolve in una sovrimposta sui terreni, senza che possa il Comune pretendere dai proprietari della prima categoria una sovrimposta sui fabbricati.

Invece trattandosi di proprietari di stabilimenti industriali, la tassa si ragguaglierà sull' imposta diretta a carico dei fabbricati costituenti la sede dell'industria.

131. La legge francese assoggettava alla tassa i proprietari di uno stabilimento industriale, o gli imprenditori: e ciò era consono al concetto di quella legge che esigeva un contributo non in ragione dell'aumentato valore degli stabilimenti stessi, ma in ragione del detrimento che, col maggiore uso, si arrecava alla strada dagli imprenditori dell'industria.

Nella nostra legge essendo prevalso contrario sistema, la tassa è dovuta dal proprietario, e sarebbe anche impossibile ora il riscuotere una tassa dall'imprenditore come tale, dopo l'avvenuta avocazione di tutti i centesimi addizionali alla tassa di ricchezza mobile in favore dello Stato.

132. Dopo aver determinato quali siano i contribuenti alla tassa sugli utenti, diremo ora entro quale misura la stessa sia dovuta.

L'art 4 della legge determina appunto l'ammontare di questa tassa speciale, la sua durata, e il modo di affrancarsene.

E primieramente, la tassa *deve essere uguale alla sovrimposta cespite A.* Ciò vuol dire che i proprietari soggetti alla tassa sui maggiori utenti dovranno pagare il doppio di ciò che pagano gli altri proprietari; e che ogni utente, tra la sovrimposta e la tassa speciale non potrà essere gravato più che del dieci per cento sull'imposta erariale.

---

(1) Dalloz, *Répert.* ivi, n. 909.

(2) Cereseto, *Le imposte comunali,* vol. I, n. 144.

(3) Art. 2 e 4 della legge 30 agosto 1868.

133. Potrà però la tassa essere aumentata oltre questo limite quando vi consenta la maggioranza dei contribuenti alla medesima, e quella maggioranza rappresenti oltre ai due terzi dell'imposta erariale totale su cui gravita la tassa speciale.

La legge nel fissare il limite della sovrimposta sui maggiori utenti, non ha voluto interdire ai contribuenti di onerarsi spontaneamente di una maggior tassa per più sollecitamente spingere avanti la costruzione della strada.

È particolare interesse dei proprietari di fondi o di stabilimenti o di cave, miniere e foreste, che una data strada venga al più presto possibile aperta; e quindi ben possono con un sacrificio di più larga contribuzione fare anticipare di qualche tempo l'apertura della strada, ed averla pronta nella stagione dei raccolti o del massimo smercio dei prodotti dello stabilimento, o quando si effettua il trasporto del taglio delle foreste o quello del minerale, o dei prodotti delle cave.

La Giunta farà sempre cosa utilissima invitando, per ciascuna linea stradale da costruirsi e sistemarsi, i contribuenti alla tassa sui principali utenti a dichiarare se intendano, ed in quale proporzione, aumentare l'aliquota di quest'imposta. Ottenuta l'adesione di tanti dei proprietari contribuenti, quanti per quella data strada ne occorrano a costituire i due terzi dell' imposta erariale totale, che grava sui possessi medesimi, la Giunta può riformare gli elenchi nel senso delle adesioni che si saranno ottenute (1).

134. La tassa sugli utenti non è duratura a beneplacito dell'amministrazione locale; ma trattandosi di contributo straordinario, e fu limitata per legge la riscossione per un ventennio, trascorso il quale gli utenti sono liberati da ogni onere relativo.

135. Appunto perchè la tassa è limitata entro un certo periodo di anni, il legislatore credette conveniente lasciare al contribuente facoltà di affrancarsi da tal canone.

E invero ogni singolo principale utente può esimersi dal contributo per il ventennio, mediante pagamento in una volta del decuplo del suo ammontare.

« La tassa speciale dura un ventennio e si può riscattare mediante pagamento in una volta del decuplo del suo ammontare nell'anno in cui si stabilisce.

Deve la Giunta inoltre avvertire il contribuente che a mente delle disposizioni contenute nell'art. 4 della legge 30 agosto 1868, può dichiarare se intenda riscattarsi da questa imposta. Di questa pubblicazione il Sindaco dovrà estendere analogo certificato.

---

(1) Istruzioni generali, V.

Il Sindaco, ricevuta la dichiarazione di quei contribuenti che intendono riscattarsi dalla tassa sui principali utenti, ne forma di questi, separati elenchi, che approvati e resi esecutori dalla Giunta vengono trasmessi all'esattore, perchè ne curi il pagamento con le stesse norme prescritte per l'esazione delle altre imposte.

S'intende che la tassa sui principali utenti, non debba esser altro che la ripetizione per ciascuno di essi, dell'altra tassa di cui all'art. 2, lettera *a*, in guisa che ogni utente possa esser gravato tutt' al più, fra l'una e l'altra tassa, del dieci per cento sull'imposta erariale » (1).

136. Normalmente l' affrancamento dal contributo dovrebbe seguire subito appena applicata la tassa: ma la legge non impedisce che si accolga anche più tardi e in qualunque tempo la domanda di un utente per il riscatto.

Fu deciso però che in qualunque tempo si facesse il riscatto, dovesse il contribuente eseguire il pagamento del decuplo dell'ammontare della tassa, a partire non dal giorno in cui si opera il riscatto, ma da quello nel quale fu stabilita, senza detrazione delle annualità già pagate (2).

137. La legge infatti dispone che « la tassa speciale dura un ventennio, e si può riscattare mediante pagamento in una volta del suo ammontare nell'anno in cui si stabilisce » (3).

— « Ora se a prima vista una tale agevolezza potrà apparire concessa dalla legge, a condizione che l'utente ne approfitti nell'anno nel quale si stabilisce la tassa in questione, non si trova ragione per non interpretarla più largamente, ritenendo che le parole *nell'anno in cui si stabilisce*, debbano piuttosto riferirsi alla determinazione in modo invariabile della base del riscatto.

Bene inteso, adottata questa interpretazione, non può ammettersi che l'utente, il quale vuole affrancarsi dalla tassa, trascorso uno o più anni dalla sua attivazione, paghi meno del decuplo dell'ammontare al quale fu fissata nel primo anno nel quale fu stabilita, giacchè allora veramente si muterebbe il disposto della legge e s'introdurrebbe un modo d'affrancamento diverso da quello tassativamente prescritto.

In questo modo intesa ed applicata la disposizione dell'art. 4 nessuna offesa è fatta allo spirito ed alla lettera della legge, non se ne fuorvia lo scopo, nessun danno viene all' Amministrazione

(1) Istruzioni generali ai sindaci, cit. cap. V.

(2) Cons. di Stato 3 gennaio 1879, sopra domanda del Prefetto di Napoli (*La Legge*, ann. 1879, II, p. 112).

(3) Art. 4, legge 30 agosto 1868.

comunale, la quale anzi se ne avvantaggia, perchè riscuote tanto più dall'utente, quanto più esso indugia ad affrancarsi » (1).

138. La legge del 1868 ha dato norme speciali per l'opposizione all'elenco degli utenti da parte dei contribuenti, tanto in via amministrativa, quanto in via giudiziaria.

Già abbiamo accennato al modo con cui tali elenchi devono essere compilati: diremo ora della procedura da seguirsi nelle contestazioni che al riguardo possono insorgere.

139. La Giunta comunale, sulle indicazioni fornite dall'ingegnere compilatore del progetto, forma gli elenchi e pubblicherà poi un avviso per avvertire gli interessati che possono proporre reclamo in via amministrativa nel termine di un mese dalla data della notificazione.

Il giudizio è deferito alla Giunta, la quale o accetta, o respinge il reclamo; se lo accetta, ordina la correzione degli elenchi; se lo respinge, ne dà avviso all' interessato, notificandogli per mezzo d'usciere o donzello comunale la sua deliberazione, salvo il ricorso al giudizio inappellabile e sommario del Pretore.

140. Ciascun interessato, cui sia stata respinta l' istanza, potrà presentare ricorso al Pretore nella cui giurisdizione è situato il Comune, ed il ricorso dovrà essere notificato al Sindaco con citazione a comparire, ove il voglia, ad udienza fissa per le sue osservazioni (2).

141. La legge aveva ommesso di stabilire il termine entro cui era dato ricorrere al Pretore contro le decisioni della Giunta (3). Si è posto riparo a tale ommissione col R. Decreto 31 marzo 1878, nel quale si dispone che il ricorso dovrà prodursi nel termine di quindici giorni decorrendi da quello della notificazione della decisione della Giunta, da farsi al reclamante a cura del Sindaco per mezzo d'usciere o donzello comunale.

142. Si tratta quindi di una competenza eccezionale data ai Pretori, ai quali di regola è sottratta la cognizione delle cause in materia di imposte dirette o indirette, qualunque ne sia il valore (4).

Per una più ampia trattazione, rinviamo il lettore al titolo della procedura giudiziaria sulle questioni di imposte.

---

(1) Cons. di Stato — parere cit.

(2) Art. 3, legge 30 agosto 1868.

(3) Notiamo però che anche le Istruzioni generali del 22 febbraio 1872, avevano stabilito che il termine per il richiamo al Pretore era di giorni 15, decorrendi dalla notificazione delle deliberazioni della Giunta (Istruz. cit., cap. V).

(4) Art. 84, n. 1°, Cod. proc. civ.

Notiamo però che l' accennata competenza è solo circoscritta al caso di opposizione contro gli elenchi e non può estendersi a nostro avviso alle contestazioni in rapporto al ruolo.

143. Non sarà inutile insistere sulla distinzione fra elenco e ruolo. L'elenco è come il catasto dei fondi soggetti al contributo, il ruolo invece può dirsi il registro dei contribuenti. È nella natura delle cose che l'elenco vero e proprio abbia effetti duraturi per tutto il ventennio in cui avrà luogo l'applicazione del fondo speciale; ma l'elenco non basta ancora alla percezione della tassa, perchè non è in esso che si deve ricercare la liquidazione dell'imposta dovuta, nè il nome del contribuente che può doverla in ciascun anno, e che naturalmente può non essere sempre lo stesso.

Era dunque necessaria un' operazione successiva di liquidazione e addebitamento della tassa, alla quale si provvede appunto colla formazione del ruolo.

144. Il Ministero dei lavori pubblici non aveva tenuto conto di questa differenza sostanziale, quando in una sua circolare accennava alla *revisione annuale degli elenchi dei principali utenti* (1), mentre invece più propriamente doveva parlare della *formazione annuale dei ruoli.*

145. E lo riconobbe subito dopo lo stesso Ministro in una successiva nota, che per la sua importanza è necessario qui riprodurre:

« Ritornando sull'argomento della precedente circolare relativa alla revisione annuale degli elenchi dei principali utenti, e, sottoposto a speciale studio questo argomento in base alle risposte che dalle diverse Prefetture mi ebbi ad una prima circolare, debbo riconoscere:

1° Che la necessità di rivedere ogni anno l'elenco dei principali utenti non deve prodursi se non confondendo gli elenchi stessi coi ruoli di riscossione in conseguenza di che si consegnano gli elenchi agli esattori.

2° Che l'elenco dei principali utenti è destinato a designare quei terreni, quelle foreste, quegli stabilimenti industriali che per disposizione della legge del 30 agosto 1868 sono soggetti alla tassa speciale. Qualunque trapasso quindi di proprietà avvenga, qualunque mutazione segua nel nome dei contribuenti, l' elenco dovrebbe rimanere invariabile per tutto il tempo per il quale dura la imposta, perchè esso riguarda la proprietà, non le persone.

3° Che un documento compilato quindi con tal fine duraturo dovrebbe costituire il titolo mercè il quale ogni anno si ri-

---

(1) Circ. 4 maggio 1878, Min. lav. pubblici, Direz. gen. dei ponti e strade; Div. 4ª, sez. 2ª, n. 32047-6103.

scuote la tassa, e non può trasformarsi in ruolo della riscossione annuale.

E ciò è perchè le deliberazioni della Giunta, o il Decreto del Prefetto nei casi di esecuzione d'ufficio, che lo approvano, hanno carattere e forma diversa dalle ordinanze di esecutorietà che si appongono sui ruoli, e perchè la procedura necessaria per l'esazione di qualunque tassa è quella stabilita dalla legge 20 aprile 1871 a cui si riferisce anche quella del 30 agosto 1868, che fissa i suoi cespiti d'entrata. Un' ordinanza di esecutorietà infatti che fosse apposta per gli effetti della riscossione su di un elenco di principali utenti per 20 anni non sarebbe conforme alla legge del 1871, la quale prescrive che tutti i ruoli siano fatti di anno in anno, tanto per le imposte erariali, quanto per le sovraimposte e tasse comunali.

4° Che ad ogni anno non è possibile ripetere sullo stesso elenco l' ordinanza di esecutorietà per gli effetti della riscossione stessa. L'esattore non ha obbligo di restituire in fin d'anno i ruoli, perchè a lui servono per riscuotere le quote dei contribuenti morosi o per chiedere lo sgravio o il rimborso delle quote inesigibili, essendo il ruolo il titolo mercè il quale egli può usare i mezzi fiscali per escutere i debitori nel proprio interesse quando ha anticipate le rate, diritto che la legge del 30 dicembre 1876 ha protratto per un intero anno dopo la scadenza del contratto di esattoria, donde un evitabile ritardo nella riscossione delle prime rate annuali della tassa speciale.

5° Che finalmente non è utile di consegnare agli esattori un elenco, il quale va destinato invece a quegli uffici che compiono gli allibramenti catastali per le tasse erariali, le matricole per le tasse comunali, l'elenco dei capi-famiglia per la tassa delle prestazioni d'opera.

E su questo elenco debitamente approvato si fanno compilare dalla Giunta, o dagli agenti della tassa, i ruoli di riscossione per l'anno per cui devono servire, ruoli che si vanno rendendo esecutivi in base alla legge del 20 aprile 1871.

Ottiensi così il doppio scopo di avere gli elenchi invariabili per tutto il tempo in cui dura il fondo speciale, e il personale delle delegazioni non è mai tolto dalle sue occupazioni per accudire a siffatto lavoro. E d' anno in anno chi compila il ruolo di riscossione, sia la Giunta, sia l'agente delle tasse, inserisce in esso quelle persone che devono pagare per quel fondo, o per quello stabilimento descritto nell' elenco in seguito ai successivi trapassi di proprietà » (1).

---

(1) Circ. 28 maggio 1878, Min. lav. pubblici; Direz. gen. dei ponti e strade; Div. 4, n. 41209-7746.

146. Da queste premesse pare si debba dedurre una conseguenza assai importante per la procedura giudiziaria, cioè che se il Pretore è competente a decidere delle opposizioni contro l'elenco, non lo è egualmente per quelle contro il ruolo.

Basta infatti tenere presente che qui si tratta di un *jus singulare*, e quindi *non producendum ad consequentias:* la legge ha derogato alla competenza ordinaria in materia di tasse per quanto ha relazione coi « reclami contro l'inserzione nell'elenco », ma la deroga non può estendersi al di là dei limiti ad essa fissati, nè questi si rispetterebbero, quando si volesse ritenere competente il Pretore a decidere anche delle opposizioni contro l' iscrizione nei ruoli.

Il bisogno di una procedura pronta e facile consigliò la legge a deferire ai Pretori, il giudizio sommario sull'esistenza o no dell'aumento del ventesimo nel valore dei fondi, e a rendere inappellabile il loro giudizio, per poter dare presto assetto definitivo all' elenco, fondamento alla percezione del tributo. Ma quando questo titolo si è acquisito irrevocabilmente o coll' acquiescenza delle parti, o col giudicato dal Pretore, mancava ogni ragione urgente di togliere alle parti il loro giudice naturale, e il rimedio dell' appello: mentre l' amministrazione era pur sempre abbastanza tutelata nel suo interesse dal privilegio del *solve et repete*, conseguenza dell'esecutorietà dei ruoli.

147. Riteniamo pertanto che in quest' ultimo caso sia solo competente il Tribunale, e non il Pretore, e che i termini per impugnare i ruoli siano quelli stabiliti dalla legge per la riscossione delle imposte dirette, e non i quindici giorni fissati dal Decreto del 1878.

Naturalmente che il Tribunale non potrà modificare l'elenco, ma statuirà soltanto se i ruoli siano fondati sull'elenco.

148. Per le sovrimposte sui principali utenti non è necessario un ruolo speciale; ma, come per la sovrimposta in generale, si inscriverà la relativa quota sul ruolo unico comprendente le tasse erariali e comunali.

149. L'aggio per la riscossione agli esattori dovrà ripartirsi a carico dei contribuenti, e dovrà essere conforme alla tariffa di riscossione delle altre sovrimposte comunali (1).

---

(1) Circ. 13 novembre 1878, Min. lav. pubblici, Direz. gen. dei ponti e strade; Div. 4ª, n. 79077-14187.

CAPO IV.

Delle prestazioni in natura o « comandate ».

SEZIONE I.

Precedenti storici e legislativi. — Criterii e principii fondamentali della legge italiana.

150. *Le prestazioni in natura,* comandate.
151. *Cenni storici. Legislazioni straniere. Svizzera, Inghilterra, ecc.*
152. *La tassa delle prestazioni in Francia.*
153. Segue. *Leggi del 15 maggio 1818 e del 18 giugno 1824.*
154. *La legge 31 maggio 1836.*
155. *La legge italiana 30 agosto 1868.*
156. *Difesa delle prestazioni.*
157. *Norme generali e fondamentali per l'applicazione delle comandate in Italia.*
158. *Prestazione di lavoro fatta personalmente dai contribuenti. Facoltà loro riservate dalla legge.*
159. *Facoltà nel contribuente di surrogare nella prestazione un altro individuo.*
160. *Facoltà di convertire le giornate di lavoro in opere determinate, ossia nell'assunzione di piccoli cottimi.*
161. *Facoltà di convertire la prestazione d'opera in una somma di denaro.*
162. *Sanzione contro i contribuenti che rifiutano la prestazione del lavoro. Conversione forzata della prestazione in denaro.*
163. *Le prestazioni devono consumarsi durante l'esercizio al quale furono applicate.*
164. *Sotto quali condizioni le comandate possono essere applicate alla manutenzione, anzichè alla costruzione delle strade comunali obbligatorie.*
165. *Se siano ammessibili le comandate per la costruzione e manutenzione delle strade comunali ordinarie.*
166. Segue.
167. Segue: *opinione da adottarsi al riguardo.*
168. *Le comandate applicate alla spalatura delle nevi.*
169. *Le prestazioni regolate dalla legge del 1868 sono una vera imposta.*

150. L'imposta delle prestazioni in natura è il perno principale su cui si aggira l'esecuzione della legge del 30 agosto 1868, e completa tutto il sistema del fondo speciale, ponendo a fianco alle contribuzioni in danaro l'opera materiale dei comunisti, e assicurando così ai Comuni un cespite, che, secondo le previsioni del Ministero dei lavori pubblici, doveva somministrare il 50 per cento

delle spese necessarie per la costruzione delle strade comunali obbligatorie.

« Le risorse che la legislazione applica alle spese di questa categoria di strade sono di tre specie. Coi centesimi addizionali alle contribuzioni dirette che i Comuni sono autorizzati ad imporre per l'esecuzione degli obblighi di questa legge, essa ha posto il principio che ogni comunista soggetto all'imposta diretta è interessato alla costruzione delle strade comunali, perchè le facilitate comunicazioni si traducono in un maggior valore della mano d'opera, dei prodotti del suolo e dell'industria manifatturiera. Colla maggior imposta sui principali utenti ha chiamato i più interessati a contribuire in ragione del maggior valore che la strada aggiungerà alle loro proprietà, e creando a fianco di queste risorse in denaro delle risorse in lavoro, ha mantenuta quell'ingegnosa combinazione che in altri paesi ha potuto dare i più fecondi risultati, sanzionando quel perfetto equilibrio fra le diverse specie d'imposte, che è una delle principali condizioni per l'esecuzione rapida ed economica dei lavori stradali » (1).

151. Le prestazioni in natura, sono in vigore in quasi tutti gli Stati Europei — in parecchi Cantoni Svizzeri, nell'Austria-Ungheria, nella Baviera, nel Belgio, nel Wurtemberg, ecc.; e più specialmente nell'Inghilterra e nella Francia.

In Inghilterra l'istituzione delle comandate rimonta ad epoca relativamente antica. Fin dal secolo XVI ogni cittadino doveva prestare quattro giornate di lavoro all'anno per mantenere in buono stato le strade di ciascuna parrocchia. A questo unico mezzo di provvedere alla viabilità fu per alcune strade più importanti aggiunto sotto il regno di Carlo II quello dei pedaggi. Con un atto del Parlamento Scozzese del 1669 fu obbligato ogni coltivatore (proprietario o fittaiuolio) a contribuire per la conservazione delle strade con sei giornate di lavoro all' anno, ed a somministrare cavalli, carri, ecc., secondo l' estensione delle proprietà. Fino al 1835 questa prestazione in natura (*statute duty*) fu una delle principalissime risorse di tutta la viabilità nella maggior parte del Regno Unito d'Inghilterra. Con varie leggi, questa prestazione, che mai assunse per altro in quel paese un carattere di vessazione, come la *corvée* in Francia, si è venuta di recente, a poco a poco, trasmutando in una tassa pecuniaria, che nondimeno ancora ricorda la sua origine. I contribuenti di una parrocchia, che hanno cavalli, buoi, od altri animali da tiro, invece di pagare la tassa in danaro, hanno il diritto di ripartirsi tra loro

(1) Istruzioni generali, VI.

il trasporto dei materiali necessari alla sistemazione, costruzione, e manutenzione delle strade.

152. Notevole è la storia delle *comandate* in Francia, e merita uno studio speciale, per l'influenza che la legislazione francese ebbe sulla nostra.

Sotto il regime anteriore alla rivoluzione, le strade cosidette vicinali e corrispondenti alle nostre comunali, si consideravano come parte del demanio signorile, che ne aveva la sorveglianza e l'amministrazione: i Comuni provvedevano al mantenimento, sia per mezzo dei proprii redditi, sia per mezzo di tasse speciali, sia per mezzo delle *comandate* (1).

La legge del 1° dicembre 1790 dichiarò che le strade dipendevano dal demanio nazionale. La legge del 6 ottobre 1791 prescrisse ai Comuni di mantenere a proprie spese le strade riconosciute necessarie alle comunicazioni delle parrocchie: poteva essere applicata a tal uopo una imposta in addizione al tributo prediale. Altri sistemi si tentarono per tale oggetto nel corso del periodo rivoluzionario.

Il primo atto della legislazione moderna, che parli della prestazione personale, è il decreto consolare del 4 termidoro anno X. Esso dispose che le strade vicinali fossero a carico dei Comuni, lasciando ai Consigli municipali di deliberare sul modo che giudicassero più convenevole per provvedere alla loro riparazione, e di proporre a tal uopo l'ordinamento che sembrasse loro preferibile alla prestazione personale.

« La brevità medesima di questa enunciazione, dice Herman (2), mostrava abbastanza che non si trattava d'una nuova imposta, ma soltanto d'un modo di riparare le strade, già noto alle popolazioni, che esse avevano potuto giudicare, ed a cui non occorreva che dare un migliore ordinamento. Ciò il ministro dell'interno cercò di fare con una istruzione del 7 pratile anno XIII ».

Questa istruzione cominciava osservando, riguardo alla prestazione personale, che grandissime differenze si erano introdotte nella sua ripartizione, che in alcuni dipartimenti la si imponeva soltanto ai proprietari di stabili, mentre in altri, vi si assoggettavano indistintamente tutti gli abitanti, e che altri prefetti stabilivano eccezioni fondate sulle quote dei tributi. In attesa di un regola-

---

(1) Il Turgot scrive che, quando egli assunse l'amministrazione, si spendeva in Francia per le strade, colla risorsa delle prestazioni in natura non meno di 40 milioni all'anno. Ma questa contribuzione sotto il nome di *corvée*, divenuta vessatoria per lo scopo, e pel modo con cui veniva impiegata, fu abolita verso la fine del passato secolo, come ora diremo.

(2) *Traité de la voirie vicinale*, pag. 4.

mento di amministrazione generale sulla materia, conveniva per evitare ogni arbitrio, adottare una base comune che stabilisse una specie di eguaglianza proporzionale voluta dalla giustizia. Era in ragione dell'interesse di ciascuno, che si dovevano ripartire fra tutti le giornate di lavoro necessarie alla riparazione delle strade. Una esenzione sembrava doversi accordare a quelli le cui contribuzioni in tutto non ascendevano al disopra di 3 o 4 giornate di lavoro; non si doveva infatti domandare lavoro gratuito a chi era costretto di travagliarsi ogni giorno per assicurare la sua sussistenza e quella della sua famiglia. L'Istruzione ammetteva pure la conversione in danaro delle giornate di prestazione personale: voleva che il Consiglio municipale determinasse nel medesimo tempo il prezzo pecuniario della giornata di lavoro, onde mettere gli abitanti in grado di scegliere il modo che loro meglio convenisse. I fondi provenienti dalla prestazione pecuniaria, si dovevano mettere in serbo per pagare gli operai incaricati del lavoro che non poteva effettuarsi per mezzo della prestazione personale. Se queste somme sembravano insufficienti, il sindaco doveva impegnare i contribuenti più ricchi a fornire un maggior numero di giornate in danaro.

153. Questa condizione di cose si mutò con la restaurazione. Il lavoro per quanti vantaggi offrisse, non tardò ad essere abbandonato, o non fu più ammesso che come mezzo di ricattare la tassa, la quale era anche entrata sotto l'impero delle regole ordinarie.

La legge del 15 maggio 1818 rese obbligatorio questo abbandono: cogli articoli 39 e 41 fu deciso che nessuna straordinaria imposta per ispese comunali si sarebbe potuta votare dai Consigli municipali, se non col concorso dei cittadini maggiormente tassati, che l'imposta votata in questa forma, non si sarebbe potuta riscuotere se non in virtù d'un'ordinanza reale.

Una circolare del ministro del 18 maggio 1818, considerando la prestazione personale come un'imposta straordinaria, dichiarò che non si sarebbe più potuta votare e permettere, se non che colle medesime forme; ed a termini d'una seconda circolare (22 maggio), a condizione che, combinata con le altre tasse locali, non sorpassasse il *maximum* di centesimi votato con la legge di finanza.

Così la legge di finanza del 15 maggio 1818, abolì in un modo indiretto la prestazione in natura e, come osserva l'Herman, le entrate ordinarie dei Comuni, già non bastevoli a provvedere alle spese obbligatorie più urgenti, non poterono per alcun modo sopperire al mantenimento delle strade comunali, le quali ricaddero di bel nuovo nello stato di degradazione, da cui erano state rilevate pel corso di sedici anni dal Decreto del 23 luglio 1802.

« L'agriculture souffrait trop de cet état de choses, ses plaintes étaient trop fortement appuyées par les propriétaires fonciers qui siégeaient dans les deux Chambres, pour que le Gouvernement ne reconnût pas enfin la nécessité de revenir au seul moyen efficace d'entretien des chemins vicinaux » (1), ossia alla prestazione in natura che fu definitivamente stabilita e anche meglio organizzata colla legge del 24 luglio 1824.

Il deputato Cotton, aveva già, prima della legge 15 maggio 1818, presentato una proposta relativa alle strade dei Comuni; colla quale domandava fra le altre cose, che la legislazione consacrasse l'obbligo nei Municipi di provvedere al mantenimento delle strade, sia per mezzo dei loro redditi ordinari, sia per mezzo di una straordinaria prestazione, che non potesse eccedere la metà delle tasse dirette, salva autorizzazione del re; — la facoltà di applicare siffatta prestazione in servizio personale o in danaro, purchè tutta la somma non ascendesse al disopra del limite fissato, liberi i contribuenti di riscattare l'una con l'altra, facendone dichiarazione in un dato tempo. Doveva poi essere dato un annuo conto della prestazione, sia in lavoro, sia in danaro, secondo le forme volute per le entrate e spese comunali.

La proposta di Cotton non fu presa in considerazione.

Nel 1821 una nuova proposizione fu fatta da Hamel, e il Governo si decise allora di presentare un progetto di legge sulle strade dette in Francia vicinali.

Il progetto non fu discusso, ma i ripetuti voti de' Consigli generali per riparare alla funesta condizione in cui si trovavano le strade, determinarono il Governo a riprodurlo tre anni appresso.

Il nuovo progetto, presentato ai 18 giugno 1824, non era tuttavia concepito nè espresso nei medesimi termini; ma fra i mezzi destinati alle strade vicinali, metteva in prima riga la prestazione personale.

La relazione fatta pure dal conte Du Hamel, nella tornata del 9 giugno, aderiva alla grande base sulla quale il progetto di legge era tutto fondato, cioè, *la prestazione personale e quella in danaro, commutabili l'una coll'altra, a scelta dei contribuenti.*

E la legge che prese la data del 28 luglio 1824, stabilì che, quando i redditi dei Comuni, non bastassero alle spese ordinarie per le strade vicinali, vi si sarebbe provveduto per mezzo di prestazioni in danaro o in lavoro, a scelta de' contribuenti (art. 2).

154. La legge del 1824 fu bene accolta, ma rimase insufficiente. Tutti i provvedimenti che essa preordinò erano infatti facoltativi, e non dava all'autorità superiore alcun mezzo coercitivo

---

(1) Herman, *Voirie vic.*, pag. 6.

per vincere la cattiva volontà o l'indifferenza dei Comuni che si fossero ricusati, o avessero trascurato di sopperire ai carichi loro imposti, nè dava alcun mezzo in loro aiuto per via di sovvenzioni, o per associarli utilmente nella esecuzione delle strade di generale interesse. Era incompleta riguardo alle prestazioni; così il dritto di determinare la quota della conversione era devoluto ai Consigli municipali, ma questo dritto si esercitava senza riscontro e senza concerto, in modo che la tariffa variava secondo i varii Comuni, i quali ora impedivano la liberazione in danaro, ora l'agevolavano, ma a pregiudizio de' mezzi comunali: di più la fissazione dell'epoca de' lavori dipendeva assolutamente dai sindaci, e nessun termine si era determinato per l'opzione del contribuente.

Tuttavia, il principio della legge era buono, e trattavasi soltanto di trovare i metodi pratici per applicarla: ciò che ben presto domandarono da ogni parte i Consigli generali dei dipartimenti, e tutti gli organi della pubblica opinione.

Il riordinamento delle prestazioni di opere si ebbe colla legge 21 maggio 1836, che forma anche oggidì il codice delle strade *vicinali* corrispondenti, come dicemmo alle nostre comunali (1).

155. La legislazione italiana ha accettato interamente dalla francese l'applicazione della tassa delle comandate: e ha fatto come sopra si disse, di esse uno dei cespiti più importanti.

Il relatore al Senato del progetto, che divenne poi la legge del 1868, non solo sostenne virilmente l'applicazione di questa forma di imposta, ma ne traeva pronostici di eccellenti risultati.

« Quando avremo ordinata fra noi, come è ordinata in Francia, la prestazione in natura in tutte le Provincie, ove ancora non si è completata la rete delle strade, ne potremo ritrarre annualmente da poter sopperire a meglio che a 75 milioni di spese pel miglioramento della nostra viabilità comunale.

Le due grandi risorse della viabilità comunale in Italia saranno la prestazione in natura, e le contribuzioni dei principali utenti, ossia le due nuove imposte introdotte in questo progetto di legge

Noi abbiamo il profondissimo convincimento che, gravate come sono generalmente dalle altre tasse, le molte Provincie italiane che sono tanto sofferenti pel loro infelice stato economico, conseguenza necessaria della quasi assoluta mancanza delle vie di co-

(1) La Francia dopo il 1836 ha sostenuto sin dai primi anni più della metà delle enormi spese per la sistemazione e per la costruzione delle strade comunali colle prestazioni in natura. Fin dal primo quinquennio dell'attuazione della legge del 1836, ne ritrasse annualmente una media di circa 22 milioni: e l'ammontare delle prestazioni già si elevava nel 1856 all'enorme valore annuo di 41,346,033.

nunicazione, non solo non potranno senza queste due grandi risorse provvedere al miglioramento della viabilità, ma precipiteranno sempre più di peggiori in peggiori condizioni economiche e civili, con danno infinito di quelle popolazioni, con ruina della pubblica finanza e con grave pericolo dello Stato ».

Nè diversamente intendeva la legge il ministro Devincenzi quando ne raccomandava e regolava l'esecuzione diligente e coscienziosa.

« Per noi la prestazione in natura è il perno dell'esecuzione di questa legge; fate che dessa rappresenti il lavoro materiale per aprire la traccia stradale, portare a piè dei manufatti il materiale occorrente, spezzare, trasportare e spargere la breccia; e che le tasse speciali sui maggiori utenti e sulle dirette erariali, e il sussidio del Governo e delle Provincie rappresentino invece il modo con cui meglio far funzionare, come già dimostrammo, quest'imposta, le provviste, le speciali mano d'opere: e ciascun Comune si avrà indubbiamente le sue comunicazioni carrettiere. Se alla costruzione di queste opere di tanto interesse materiale si procederà, come in molti Comuni si è operato per altri scopi morali, e cioè per alzare campanili, erigere chiese e cappelle, alle quali opere ciascun comunista dedicò il suo lavoro nei limiti delle sue forze, fin ad offrire ad esse il riposo delle domeniche, la strada verrà aperta e tanto più sollecitamente quanto più grande sarà stato il concorso di tutti gli interessati, concorso che per essere veramente efficace non dovrebbe avere il suo unico addentellato nella legge che lo impone, ma poggiare anzitutto sulla coscienza di favorire i più vitali interessi del paese » (1).

156. Alla tassa delle *comandate* fu troppe volte rimproverato il suo vizio di origine, di essere cioè una derivazione della antica *corvée;* ma per vero di quell'odiosissimo balzello nelle odierne prestazioni di opere non è rimasto che il nome.

La contribuzione in natura, come giustamente osserva il Dalloz (2), raggiunge ora tutti i cittadini indistintamente, e non la classe la più povera esclusivamente, come faceva la *corvée*. Inoltre non s'impiega che per le strade di particolare uso dei contribuenti, mentre la *corvée* si esigeva per le grandi strade, di cui i tassati facevano poco uso. D'altra parte il massimo della prestazione è di poche giornate annue, mentre per la *corvée* si elevava dalle 8 alle 40, ed alle volte anche alle 50 all'anno; e sovente i contribuenti erano obbligati ad andare a lavorare a molte leghe di distanza dalle loro case, ed infine era loro vietato di esimersi

(1) Istruzioni generali ai sindaci, cit. cap. XIV.
(2) DALLOZ, *Rép.* XLIV, I part. pag. 375 376.

dalla *corvée*, mentre la tassa attuale può essere riscattata con un
prestazione pecuniaria.

E notava giustamente ancora il relatore della nostra legge a
Senato, che altro gran beneficio della prestazione in natura, qual
è stata ordinata ai nostri giorni, è che può essere tramutata i
« opera determinata », con che si offre opportunità ai contribuenti
che non vogliono approfittare del riscatto, di compiere l'oper
quando loro torni meno gravosa. Una giornata di un uomo corri
sponde, per esempio, a tanti metri lineari di un fosso, o a tant
metri cubi di cavamento di terra o di ghiaia, e tanti metri cubi d
sassi tritati o pietrisco: la giornata di un carro risponde a tant
metri cubi di materiali trasportati a tale distanza; e quest'oper
bisogna prestarla nel corso di tre o sei mesi, a modo di esempio
Or chi non vede come così quest'imposta sia addivenuta non sol
meno gravosa, ma più utile?

La grande obiezione che il Turgot e moltissimi altri facevan
all'antica prestazione in natura, veniva così formulata dal Mac
culloch, che per altro trova giusta ed utile questa tassa: « Co
loro che lavorano senza mercede, e contro la loro volontà, con
sumano inutilmente il loro tempo. Vi è inoltre una grande perdit
per la società per l'interruzione che i chiamati a lavorare deb
bono fare delle loro occupazioni ordinarie ».

Ma il modo con cui attualmente è stata organizzata questa con
tribuzione di lavoro, e specialmente la facoltà di trasmutarla,
volontà del tassato, in una prestazione in danaro, e di conver
tirla in un'opera determinata, ha rimosso questi gravissimi in
convenienti; al pari degli altri sopra enumerati (1).

157. La legge italiana, sulle traccie di quella francese, h
ordinato la riscossione della tassa in base ad appositi ruoli, ne
quali devono essere indicati i singoli contribuenti, colla quota de
contributo di lavoro imposta a ciascheduno.

Però non tutte le persone *atte al lavoro*, si vollero individual
mente comprese nel ruolo, bensì i soli capi di famiglia, tenendol
responsabili per la loro prestazione personale e per la prestazion
dei mezzi di opera a loro servizio non solo, ma anche per la pre
stazione dovuta dalle persone componenti ciascuna famiglia. Co
questo modo si semplificò alquanto la compilazione dei ruoli,
la legge costituì nei singoli capi di famiglia quasi altrettant
esattori a loro rischio e pericolo delle contribuzioni dovute da
famigliari.

---

(1) In tutte le legislazioni moderne più importanti sono poi esentat
dalla prestazione gli indigenti: legge ital., art. 3; legge franc., 2
maggio 1836; legge belga, 10 aprile 1841, art. 14.

Speciali norme regolano appunto la compilazione dei ruoli, che ui si riassumono brevemente, salvo a suo tempo un più ampio ommento.

Anzitutto una Commissione composta di un membro della Giunta omunale e di due Consiglieri, assistita dal Segretario del Comune, eve compilare l'*elenco* di tutti i comunisti soggetti alla tassa elle prestazioni. Questo elenco diventa poi la base del ruolo dei oggetti alle prestazioni, il quale deve essere compilato ogni anno alla Giunta Municipale, ed approvato dal Consiglio comunale, isieme a un elenco di coloro che ne vennero esclusi per condioni infelici.

Il ruolo è pubblicato all'Albo Pretorio del Comune, e diventa secutorio per coloro che entro tal tempo non fecero opposizione avanti al Conciliatore, il quale pronuncia inappellabilmente.

Divenuto definitivo il ruolo, la Giunta lo ripubblica all'Albo retorio, ed invita gli interessati a dichiarare se intendono di oddisfare alla loro prestazione in denaro o in determinati lavori, cendo loro conoscere le facilitazioni che in questo caso accorda Comune.

Qualora il Comune fosse soggetto all'esecuzione d'ufficio, il Pretto deve fare tutti gli atti che avrebbe fatto il Comune se avesse ito di propria iniziativa.

158. La legge ha autorizzato il contribuente a soddisfare in rii modi all'onere della prestazione. Infatti egli può, o eseguire rsonalmente le giornate di lavoro per cui fu inscritto; o farle eguire a sue spese da un' altra persona; o pagare un' equivalente mma di denaro invece delle dovute giornate di lavoro, o finalente assumersi l'esecuzione di un'opera determinata.

Il modo più naturale (quantunque non sia il più usato, nè lo ssa essere sempre) è la prestazione delle giornate di lavoro rsonale.

A questo scopo ogni anno il Prefetto, sulla domanda del Conslio comunale, fissa le epoche nelle quali le prestazioni di opere vranno incominciare e cessare, escluso sempre il tempo delle importanti operazioni agricole. La durata del lavoro giornaro delle prestazioni di uomini ed animali deve essere stabilita la Giunta municipale per le diverse stagioni.

L'ingegnere direttore dei lavori, o il sorvegliante deve compie un elenco indicante la distinta delle prestazioni; e cinque rni almeno prima del tempo fissato per l'apertura dei lavori, Sindaco fa rimettere a tutti i contribuenti, compresi nel ruolo rovato, un invito firmato dal Sindaco stesso indicante il giorno, ra e il luogo in cui dovranno trovarsi essi contribuenti, e gli nsili e i veicoli, di cui dovranno essere forniti.

La Giunta municipale, d' accordo con l' ingegnere direttore nomina un assistente per la sorveglianza speciale ai lavori d prestarsi.

Le controversie che possono insorgere nell'esecuzione dei lavo sono decise in prima istanza, fra coloro che debbono le prestazioi ed il sorvegliante ai lavori, da una Commissione di due Consiglier presieduta dal Sindaco, la quale deve essere nominata dal Consigl comunale. I ricorsi contro la decisione della Commissione devor essere proposti al Prefetto, il quale statuisce, sentita la Deput zione provinciale.

La stessa Commissione dovrà pure risolvere le contestazioni r lative alle conversioni delle prestazioni in opere determinate.

159. Gli iscritti nel ruolo delle prestazioni d'opera « che n prestano direttamente, o per mezzo d'altri, l'opera prescritta n tempo stabilito » saranno tassati giusta la tariffa determinata d Consiglio comunale (1). Con questo esplicitamente la legge riconosciuto nel contribuente il diritto di farsi surrogare ne prestazioni del lavoro.

La sostituzione è accordata a tutto comodo del contribuente; questi non ha altro obbligo che quello di far eseguire le sue ope da altro individuo maschio, valido, dell'età dai 18 ai 60 anni, s tomettendosi direttamente alle conseguenze del fatto cambiamen.

La sostituzione quindi non diminuisce la responsabilità del co tribuente direttamente chiamato a prestar la sua opera, il que resta sempre responsabile dell'esecuzione delle prestazioni tan se chi deve sostituirlo manca al lavoro nel giorno determina come se abbandona per causa qualunque l'opera cominciata.

160. Il secondo capoverso dell'art. 7 della legge 30 ago 1868 permette un altro modo di soddisfare all' imposta delle p stazioni, cioè di convertire la giornata di lavoro in speciali ope « Può darsi che questo modo di conversione, osservava il Minis nelle Istruzioni generali ai Sindaci, trovi forse nel principio qual ostacolo, ma l'esperienza che se ne è fatta, assicura che le di coltà scompariranno ben presto. Le autorità locali si troveran così disimpegnate in gran parte dall'obbligo fastidioso e spe pericoloso di sorvegliare il modo con cui si lavora dai prestat e ad essi non rimarrà in generale che di far constatare che il l lavoro è compiuto. Infine, in termini generali, il Comune vi ga dagnerà per la celerità dei lavori, e il contribuente vi trover suo tornaconto, perchè sapendo che eseguendo quella data qu tità di lavoro esso si libera dalla prestazione che gli venne posta, si adoprerà di riuscirvi nel minor tempo possibile. Se a

(1) Art. 7, legge 30 agosto 1868.

si aggiungerà il sistema di affidare, con cottimo, dati lavori ai prestatari, deducendo poi dal prezzo convenuto quanto essi devono per la prestazione, si arriverà ad ottenere il massimo effetto utile del Comune col minor disagio del contribuente » (1).

161. Imponendo ai cittadini l'obbligo di fornire ciascun anno fino a quattro giornate nei lavori delle costruzioni stradali, la legge non ha avuto altro scopo che quello di creare pei Comuni una grande risorsa da applicare a quest' oggetto di generale utilità: ma se un compenso, un equivalente dell'imposto contributo è offerto al Comune, è giusto che la legge permetta al cittadino di riscattarsi per tal modo dall'obbligo del lavoro manuale.

A ciò si provvide ammettendo che la prestazione d'opera possa a volontà del contribuente esser convertita in danaro.

Se non si dovessero impiegare che le prestazioni, si farebbe male; col solo denaro si spenderebbe troppo, ed egli è soltanto coll'unire questi due mezzi, impiegando insieme prestazioni e denaro, che si arriverà, come egregiamente osservava qui pure il Ministero, *a fare*, *a far presto e a far bene*. « E a scopo più prontamente e più sicuramente si arriverà se noi sottoporremo quest'onere delle prestazioni all'intelligente ed attiva direzione di un buon sorvegliante stradale, di un buon direttore dei lavori, che sappia trarre da quest'imposta il massimo utile possibile, e si studii di dare alla medesima quelle condizioni che sono necessarie, perchè ben applicata cessi di essere un' imposta per divenir una vera opera di pubblico bene. La legge dovrebbe imporsi pei soli pochi restii a prestarsi a qualunque opera buona, tutto il resto dovrebbe procedere come in una famiglia che ha la convinzione di redimersi da infelici condizioni economiche e che vede agitarsi fuori del Comune la vita industriale e commerciale, rimanendo ad essa affatto estranea » (2).

162. Le prestazioni di opere non possono essere imposte coattivamente: *nemo ad factum precise cogi potest*. Quindi il contribuente che si rifiuta a prestare il lavoro diventa per questo solo, debitore di una somma in denaro corrispondente a quella necessaria per sostituire altri lavoratori in luogo di colui che manca.

Quando il contribuente non si presenti in persona, o rappresentato da altri, al lavoro nel giorno indicato nel precetto municipale, la quota di prestazione viene convertita in denaro, e deve esser data alla fine della settimana in esazione al percettore.

---

(1) Istruzioni generali, 29 febbraio 1872, n. 3020-800, VII.
(2) Istruzioni generali ai sindaci, cit. XIV.

163. Le prestazioni in natura non possono essere messe i
riserva da un anno all'altro, ma devono consumarsi durante l'e
sercizio al quale furono applicate (1).

Operando diversamente, vi sarebbe violazione evidente della let
tera e dello spirito della legge. Diffatti la legge permette che s
domandi a ciascun contribuente fino a quattro giornate di lavor
nell'anno per la costruzione delle strade comunali: fissando quest
massimo il legislatore si ripromise che non si potesse esigere da
contribuenti un lavoro per più di quattro giorni in ogni anno;
non si potrebbe quindi, sotto pretesto di arretrati, che il Sindac
avesse irregolarmente lasciati accumulare, domandare al contri
buente, nello stesso anno 8 o 12 giornate, tanto pel passato ch
per l'esercizio in corso.

In questo senso si pronuncia il Ministero nelle citate Istruzior
generali.

« In materia di contribuzioni dirette l'esazione per trimestr
è permessa più nell'interesse del tesoro che in quello del contri
buente, e qualunque esattore pubblico sarebbe altamente a rim
proverarsi se, lasciando accumulare varie quantità di arretrat
pretendesse poi di esigerli d'un tratto in una sola volta. Nell
prestazioni in natura devesi procedere collo stesso principio. L
quote esigibili in denaro devono venire esatte nelle stesse epoch
delle contribuzioni dirette; le quote, invece, esigibili in natur
devono venir consumate se non nell'anno stesso nel quale furon
votate, almeno nello spazio di tempo fissato per la chiusura de
l'esercizio nel quale sono calcolate queste prestazioni. Cioè se
Comune ha votato per l'esercizio suppongasi del 1872, quattro gio
nate, quel numero deve da ciascun contribuente consumarsi ne
l'anno ora detto, non potendosene registrare nè tutte nè parte
successivo 1873 » (2).

È certo poi che in nessun caso il Comune potrà esigere la tas
di prestazione o convertirla in denaro, quando o non sia anco
cominciata, o già sia finita la strada obbligatoria.

Giustamente il Consiglio di Stato decise: « Dopochè la strada
compiuta non si può più imporre la tassa di prestazione d'ope
onde si converta in denaro, per estinguere i debiti derivanti dal
costruzione della strada stessa » (3).

---

(1) Art. 22 del regolamento 16 marzo 1874.

(2) Istruzioni generali, cit. *ivi*.

(3) Cons. di Stato, 15 marzo 1882. Comune di Licadia Eubea (*Riv. Amn*
anno 1882, pag. 552):

« Il Consiglio, ecc.;

Ha considerato che dagli atti prodotti risulta che l'ultima fra le stra
obbligatorie del Comune di Licadia Eubea, detta Pantaleo, era sta

La tassa di prestazione d'opera, come indica il nome stesso, non uò applicarsi prima che siano incominciate le opere a farsi, apunto perchè devono sempre essere liberi i contribuenti di prestare opera direttamente, o di convertirla in denaro. Imponendo la tassa i prestazione d'opera a strada fatta, si verrebbe a sopprimere uno ei termini dell'alternativa, anzi l'oggetto principale della prestaione.

164. Le prestazioni di opera, come tutti i cespiti costituenti fondo speciale, sono particolarmente destinate alla *costruzione sistemazione* delle strade obbligatorie.

Potranno essere applicate alla semplice *manutenzione?* La doanda trova la sua risposta nella legge vigente: « La tassa delle restazioni in natura può venire anche applicata alla manutenone delle strade già costruite, ma in questo caso la spesa di mautenzione così risparmiata, verrà applicata al fondo speciale per costruzione e sistemazione di strade comunali obbligatorie » (1).

Questa disposizione è provvidissima, in quanto permette ai Couni di volgere alla costruzione e sistemazione delle strade comuali obbligatorie anche i risparmi che il Comune può fare chiaando i cittadini a coadiuvare col lavoro alla manutenzione delle rade già costruite. E i risparmi su cui una rappresentanza counale può calcolare in questa categoria di spese non devono riersi piccolissimi, perchè la prestazione in natura applicata alla anutenzione, come, per esempio, nello spezzamento, di breccia, nel trasporto, o nell'eseguire lavori di annue riattazioni, darebbe lla fine dell'esercizio, col minimo disagio del contribuente, un riarmio di spese non piccolo.

Ma vi ha ancora di più, il Comune calcolando su questi riarmi annuali, può costituirsi un fondo annuo per far fronte a uelle eventuali passività, che avesse dovuto incontrare per comiere in tempo più breve i lavori stradali.

Nelle Istruzioni Ministeriali più volte citate viene raccomandata iche per un altro motivo l'applicazione delle comandate alla semice manutenzione delle strade.

---

teramente costrutta nel 1880, come risulta dal certificato dell' Ingeiere capo che attesta essersi fatto il collaudo dei lavori di questa rada il 25 ottobre 1880:

Che dato ciò, nel bilancio del 1881 non poteva iscriversi di ufficio dalla putazione provinciale di Catania la somma di L. 2950 equivalente prodotto delle prestazioni d'opera per la viabilità obbligatoria per nno 1881, trattandosi di opere già eseguite nel 1880:

Che se la prestazione d'opera può convertirsi in somma equivalente caso di rifiuto, non si può imporre il pagamento di una somma, ando le opere siano compiute, supponendole non fatte ».

(1) Art. 7, legge 30 agosto 1868.

« Così quando per la specialità dell'opera a compiersi, come pon in legno, in ferro o in muratura, o pel tempo in cui la si vu compire o fu compita, non fosse stato possibile al Comune di ap plicare le prestazioni in natura nel loro massimo, è pur sempr una questione interessante per quel Comune di non lasciare in dempita una delle principali condizioni stabilite dalla legge pe aver diritto al sussidio, quella cioè che siano votate ed applicat nel loro massimo le tre sovrimposte che costituiscono il fondo spe ciale. Ora votando il Comune il massimo delle prestazioni, ac quista il diritto al sussidio governativo, si procura coi risparm annuali sulle manutenzioni un fondo per far fronte ai resti pas sivi incontrati colle eseguite costruzioni stradali, e accelerandos i beneficii dalle facilitate comunicazioni, si pone in grado di pote allargare sempre più la sua rete stradale, e di godere i vantag e gli aumenti di reddito che necessariamente porta con sè l'aper tura di nuove vie carrettiere » (1).

165. Qui trova posto un accenno a questione dibattuta nell giurisprudenza amministrativa.

Anteriormente ai vigenti ordinamenti, i Comuni applicarono l comandate a svariati servizi e specialmente alle strade, senza di stinguere tra quelle che ora hanno carattere di obbligatorie, e l semplici strade ordinarie comunali. Sopraggiunta la legge comu nale del 1865, che all'art. 118 determinò quali tasse potessero im porre i Comuni, senza far parola delle comandate, fu sollevato dubbio se l'antichissima imposta sul lavoro potesse ritenersi ne silenzio della legge ancora conservata. E il dubbio era anch più grave perchè la legge del 1864, che istituì la tassa di ricchezz mobile, dichiarò espressamente abolite tutte le altre tasse dirett personali che fino allora erano state riscosse dai vari Comuni Provincie del Regno (2).

Il Consiglio di Stato nel 1865 emettendo il suo parere in quest grave questione, con un suo primo voto delli 8 febbraio, riconfer mato a sezioni riunite il 17 giugno dell'anno stesso (3), opinò ch le comandate più che una tassa speciale personale o mobiliare costituivano un modo speciale acconsentito e regolato dalle legg precedenti, in favore dei contribuenti, di sdebitarsi con minor incomodo di una contribuzione che vestiva anche i caratteri d centesimi addizionali alle contribuzioni dirette, e che perciò no si potesse dire che l'art. 27 della legge sulla ricchezza mobile l avesse abolite, tanto più che non ne aveva espressamente parlato

(1) Istruzioni generali ai sindaci, 29 febbraio 1872, VII.
(2) Art. 37, legge 14 luglio 1864.
(3) Ved. *Riv. Amm.*, anno 1869, p. 589.

Conchiudeva quindi, potere i Comuni ammettere i contribuenti pagare i centesimi addizionali con prestazioni in natura, purchè el riparto delle *comandate* si tenesse per base la contribuzione iretta pagata allo Stato da ogni contribuente.

Prevalse tale giurisprudenza, e in pratica i Comuni applicarono le omandate alla costruzione e manutenzione delle loro strade, senza istinguere tra le comunali ordinarie e le comunali obbligatorie, erchè la distinzione nacque solo colla legge del 1868. I Comuni nposero le comandate, non come una tassa per sè stante, ma mplicemente come un surrogato ai centesimi addizionali: i ontribuenti invece di pagare in danaro, erano ammessi a pagare giornate di lavoro.

166. Pubblicata la legge del 1868, che introdusse appunto la stinzione sopraccennata, il dubbio rinacque, e prese anche più onsistenza di fronte al testo della nuova legge che aveva disciinato le comandate applicandole alle sole strade obbligatorie, e on parlando affatto delle strade comunali ordinarie, eccetto che ell'ultimo alinea dell'art. 7.

Il Ministero (1), in una nota pubblicata nell'anno successivo alla romulgazione della legge sulle strade obbligatorie, richiamando precitati pareri del Consiglio di Stato, osservava che questa on era una legge speciale sulle comandate; ma era diretta a ncire l'obbligo nei Comuni di costrurre e sistemare certe strade omunali più importanti, e ad assicurare le fonti dalle quali i omuni potessero ritrarre i mezzi necessari a conseguire tale opo; ma se ammetteva in modo espresso fra queste fonti le preazioni in natura che i Comuni potevano imporre non escludeva on ciò il mezzo stesso delle *comandate*, non abolito dalla legge l luglio 1864, per provvedere alle altre strade di non minore omodità e necessità, come le vie interne, quelle di comunicazione a le piccole frazioni e il capoluogo del Comune, ed altre simili, r le quali non poteva servire il fondo speciale destinato alle rade contemplate dalla legge 30 agosto 1868.

E per questi riflessi il Ministero riteneva, che al pari della legge l luglio 1864 sulla ricchezza mobile, quella delli 30 agosto 1868 r le strade comunali obbligatorie, non facesse ostacolo a che i omuni ammettessero i contribuenti a pagare con opere od in tura, dietro apposita tariffa, quella parte di centesimi addiziodi destinata alle opere a cui si provvedeva in passato colle coandate.

In questo avviso concorse ripetutamente la *Rivista Amminirativa*.

(1) *Riv. Amm.*, anno 1873, p. 65; anno 1877, pag. 574; anno 1879, 305 e seg.

« Si oppose che il sistema delle comandate sarebbe apertamente contrario al testo dell'art. 128 della legge comunale e provinciale, il quale vuole il sistema degli appalti, inconciliabile colle comandate, per le cose ed opere che riguardano l'interesse dei Comuni. Quest'obbietto non può offrire serie difficoltà, essendo facile rispondere che la condizione dell'appalto è realmente richiesta per le spese eccedenti le L. 500; e non in tutti i Comuni la spesa per la manutenzione delle strade comunali eccede tale somma; d'altra parte anche in caso di eccedenza, il Comune potrebbe essere autorizzato dall'Autorità superiore a condurre i lavori in economia.

Non si sa poi vedere l'inconciliabilità delle *comandate* col sistema degli appalti, quando, stabilita apposita tariffa i contribuenti fossero ammessi alle prestazioni in natura nella proporzione dei centesimi addizionali loro imposti, con obbligo all'appaltatore di valersi della loro opera.

Infine non pare abbia ad essere insuperabile un'altra obbiezione, la difficoltà, cioè, del sistema pratico a seguirsi in proposito; giacchè, a parte il riflesso che ciò non potrebbe influire sull'ammissibilità legale delle *comandate*, ogni difficoltà potrebbe essere rimossa coll' adozione delle disposizioni stabilite dal regolamento approvato con R. D. 16 settembre 1874, per le prestazioni in natura per le strade comunali obbligatorie. Quindi, compilati i ruoli speciali di queste prestazioni, a tenore dello stesso regolamento, già si avrebbe preparato il mezzo per attuare le comandate anche per la manutenzione delle strade ordinarie colla semplice addizione delle maggiori prestazioni occorrenti » (1).

167. La questione non è pertanto così complessa, come può parere a chi l'esamini superficialmente. Bisogna distinguere tra comandate e comandate, e la soluzione del dubbio scaturisce di per sè: le comandate possono rappresentare una tassa per sè stante, e possono rappresentare invece un modo di pagare un'*altra* tassa: le prime costituiscono appunto le prestazioni d'opera vere e proprie, regolate dalla legge del 1868, le seconde sono prestazioni improprie, essendo affatto volontarie.

Le comandate, o prestazioni in natura per la manutenzione delle semplici strade comunali ordinarie, nel senso in cui erano anticamente intese ed applicate, non sono più ammessibili; ma bene possono essere ammesse quando costituiscano non già una *tassa speciale*, la quale venga ad aggiungersi alla sovraimposta ai tributi diretti, ma soltanto un modo di pagamento delle sovrimposte, o *centesimi addizionali*.

È in questo senso che il Ministero e il Consiglio di Stato dichia-

---

(1) Min. 2 luglio 1869. Prefettura di Ancona.

rarono che il sistema delle comandate non può intendersi applicabile, quando abbia per effetto di *imporre* ai contribuenti di soddisfare con opere o in natura, dietro apposita tariffa, quella parte di centesimi addizionali destinata a far fronte a spese per le strade comunali ordinarie, alle quali si provvedeva pel passato colle comandate (1).

La tassa di prestazione vera e propria è solo ammessa per gli effetti della legge sulle strade obbligatorie, ma nessuno può impedire a un Comune di ricevere in pagamento di una tassa qualunque debitamente applicata, delle giornate di lavoro, anzichè delle somme di denaro: impedimento legale nascerebbe solo quando o il Comune pretendesse coattivamente denaro, anzichè lavoro, o viceversa il contribuente pretendesse senza l'assenso del Comune di pagare con lavoro, anzichè con numerario (2).

168. Tuttavolta quindi che le comandate, applicate ad altri servizi che non siano le strade obbligatorie, siano imposte coat-

---

(1) Ved. *Riv. Amm.*, anno 1869, p. 589.

È conforme a questi principii una decisione del Ministero in data 23 settembre 1869 alla Prefettura di Parma del seguente tenore:

« È evidente che le *comandate* nel preciso senso in cui erano per l'addietro applicate in alcune Provincie, ed anche in quelle dell'ex-Ducato di Parma in forza del decreto sovrano 6 settembre 1819, non sarebbero ora ammessibili, perchè quelle erano imposte ed esatte col mezzo di ruoli appositi distinti da quelli dei tributi diretti, e costituenti così un'imposta speciale che si aggiungeva alla sovrimposta dei tributi diretti. Spetta alla Prefettura sorvegliare acciò i Comuni che deliberano di adottare il sistema delle *comandate*, lo applichino nel senso stretto indicato dal Ministero, e di assicurarsi, prima di approvare i ruoli della riscossione delle *comandate*, che esse non siano che un modo di pagamento di tutte o di parte delle sovrimposte acconsentite dalle leggi. Sia quindi che i Comuni si servano di tutte le sovrimposte al tributo fondiario e dei fabbricati, sia che si servano di parte di queste sovrimposte per provvedere alle spese stradali, è ovvio che i ruoli speciali debbono essere fatti sempre per l'esazione delle *comandate*, e perciò debbono comprendere in distinte colonne l'ammontare dei centesimi addizionali imposti a ciascun contribuente per le strade, il ragguaglio alla prestazione d'opera e il ragguaglio alle prestazioni in natura, salvo ai contribuenti di sdebitarsene come meglio credono, avvertendo solo di far riferimento ai ruoli sui tributi diretti, perchè rimanga constatato che i ruoli delle *comandate* sono formati sulla base dei ruoli dei tributi diretti e non sono che un estratto dei ruoli stessi, e ciò onde facilitare maggiormente il compito dell'esattore nella riscossione ».

(2) Il sistema delle *comandate* per la manutenzione delle strade comunali non è ammissibile per le vigenti leggi, se non ha carattere ed applicazione generale per tutti i cittadini.

Quindi non si può autorizzare tale sistema quando sia limitato all'obbligo imposto ai *soli proprietari dei fondi rustici* di adibire i propri coloni al lavoro di manutenzione delle strade comunali e vicinali e di somministrare in natura o pagare in danaro la ghiaia occorrente.

In altri termini, le così dette *comandate* sono ammesse quando siano prelevate in deduzione dei centesimi addizionali e tutti indistintamente i contribuenti sono chiamati a corrisponderle a base dei ruoli delle sovrimposte alle contribuzioni dirette.

(*Manuale degli Amm.*, anno 1883, p. 185.

tivamente, devono ritenersi come illegali: nè quindi possiamo accettare come giusta una giurisprudenza contraria del Consiglio di Stato il quale opinò potere i Comuni imporre le comandate per provvedere col lavoro obbligatorio dei contribuenti alla spalatura delle nevi nelle strade comunali (1). È ben vero che il Consiglio di Stato fece più che altro richiamo alle necessità urgenti di taluni paesi, ma sta sempre che non può farsi applicazione di una tassa non riconosciuta dalla legge (2).

169. Le prestazioni di opere, quali sono regolate dalla legge sulle strade obbligatorie, sono vere imposte, per tutti gli effett giuridici: e se le controversie relative all'applicazione delle stesse appartengono per eccezione, come si vedrà a suo luogo, a una giurisdizione diversa da quella segnata nell'art. 82 del Codice d procedura civile, ciò non menoma punto tale carattere.

Per la loro qualità d'imposte, concorrono a formare il censo voluto per il godimento dell'elettorato amministrativo (3).

---

(1) Cons., di Stato, 6 agosto 1872, adottato (*Riv. Amm.*, anno 1873 p. 129).

Possono i Comuni nei regolamenti comunali per lo sgombro delle nev disporre che i capi di famiglia o i membri di essa capaci al lavoro debbano, secondo le discipline ivi tracciate, provvedere per lo sgombro dell nevi coll'opera loro personale.

Conforme anche il parere 17 dicembre 1872.

(2) Il Ministero dell'Interno richiedeva il parere del Consiglio di Stat sopra un ricorso del Comune di Praduro e Sasso, contro una decision della Deputazione provinciale di Bologna concernente il regolamento pe la spalatura delle nevi, formulato da esso cumune.

La Deputazione provinciale di Bologna, aveva negata la sua approvazione al regolamento per la spalatura delle nevi nelle strade comunali, deliberato dal consiglio comunale di Praduro e Sasso, e l'avev negato perchè quel regolamento stabiliva che alla spalatura si facess luogo a mezzo di prestazioni personali obbligatorie, cioè di comandat sistema che la Deputazione provinciale riteneva contrario alla legge.

Contro questa decisione ricorreva il Municipio di Praduro e Sasso chiedendone la revoca, nel riflesso che il sistema delle comandate er giustificato in quel caso dalle antiche consuetudini locali e dalla neces sità dappoichè il Comune, attese le sue condizioni finanziarie, non avrebb potuto in altro modo provvedere alla sollecita spalatura delle nevi i una percorrenza di centoquaranta chilometri di strade comunali.

La Sezione ha considerato: « Che la spalatura delle nevi col sistem delle comandate, come fece notare il Consiglio di Stato con parere d 7 luglio 1876, n. 1046, è per molti Comuni unico modo di provveder a quell'importante ramo di pubblico servizio, dappoichè mancano i quei Comuni i mezzi per assicurare altrimenti la viabilità;

Che a quanto apparisce dagli atti il Comune di Praduro e Sasso s trova nelle condizioni dinanzi accennate;

E per queste considerazioni: avvisa, che, accolto il ricorso del Co mune di Praduro e Sasso, sia in massima da approvarsi il proposto re golamento ». Cons. di Stato, 25 dicembre 1880, adottato (*Man. Amm* anno 1881, p. 41).

(3) Sentenza della Corte d'Appello di Genova, 11 settembre 1877, Con siglio comunale di *Finalpia* contro Gattere ed altri.

SEZIONE II.

Prestazione diretta e prestazione indiretta. — Indole e natura della stessa. — Sua estensione. — Da chi e dove sia dovuta. — Le prestazioni dei mezzi di opera e di lavoro.

170. *Quali siano i contribuenti alla tassa di prestazione d'opera.*
171. *Duplice specie di prestazioni.*
172. *Prestazione diretta.*
173. *Prestazione indiretta.*
174. *L'obbligo alla prestazione indiretta sta indipendentemente dall'obbligo alla prestazione diretta.*
175. *Natura dell' imposta ; può essere reale o personale secondochè si tratti di prestazione indiretta o diretta.*
176. *Analisi dell'art. 5 della legge. La prestazione è dovuta da « ogni capo di famiglia ».*
177. *Se sia dovuta dai corpi morali. Deve distinguersi tra prestazione diretta e indiretta.*
178. *Non è dovuta prestazione diretta o indiretta dai contribuenti poveri.*
179. *Il Consiglio comunale deve formare l'elenco degli esenti per « condizioni infelici ».*

§ 1.

Prestazione diretta.

180. Prestazione diretta.
181. *Sotto quali condizioni si possono iscrivere i capi di famiglia sul ruolo delle prestazioni dirette o personali. Residenza, sesso, età, e attitudine al lavoro.*
182. *Prima condizione : la residenza.*
183. *Persone che abitano alternativamente in diversi Comuni.*
184. *Anche gli impiegati sono tenuti alla prestazione diretta o personale. Giurisprudenza del Consiglio di Stato che assoggetta alla prestazione anche i magistrati.*
185. Segue.
186. Segue.
187. Quid iuris *dei marinai assenti dal Comune per viaggi di lungo corso ?*
188. *Gli impiegati ferroviarii.*
189. *I medici condotti.*
190. *I militari in servizio.*
191. *Seconda condizione: il sesso. Le donne non sono tenute alla prestazione personale.*
192. *Terza condizione; l'età.*
193. *Quarta condizione : l'attitudine al lavoro.*

§ 2.

Prestazione indiretta.

§ 3.

Prestazione dei mezzi d'opera.

170. La tassa detta delle prestazioni in natura può giustamente definirsi il tributo del lavoro: e colpisce gli *abitanti* del Comune nei rispettivi capi di famiglia, avuto riguardo al numero delle persone componenti la famiglia stessa, e ai mezzi di lavoro di cui dispongono.

Ciò è scritto chiaramente nella legge:

« Ogni capo di famiglia, abitante o possidente nel Comune, che per le sue condizioni infelici non ne sia dichiarato esente dal Consiglio comunale, può essere obbligato a fornire annualmente sino a quattro giornate di lavoro:

a) Per la sua persona e per ogni individuo maschile atto al lavoro, dai 18 ai 60 anni che faccia parte o sia al servizio della sua famiglia, o delle sue proprietà, in quanto abitino nel Comune.

b) Per ciascuna bestia da soma, da sella o da tiro col rispettivo veicolo che sia al servizio della sua famiglia, o delle sue proprietà nel Comune » (1).

Tale disposizione appare sostanzialmente identica a quella contenuta nella legge francese:

« Tout habitant, chef de famille ou d'établissement, à titre de propriétaire, de régisseur, de fermier ou de colon partiaire, porté au rôle des contributions directes, pourra être appelé à fournir chaque année une prestation de trois jours:

« 1° Pour sa personne et pour chaque individu mâle, valide, âgé de dix-huit ans au moin, et de soixante au plus, membre ou serviteur de la famille, et residant dans le Commune;

« 2° Pour chacune des charrettes ou voitures attelées, et, en outre, pour chacune des bêtes de somme, de trait, de selle, au services de la famille ou de l'établissement dans le Commune » (2).

171. La legge accenna a una distinzione tra contribuenti e contribuenti, la quale è molto importante. Distingue cioè fra l'obbligo imposto alla persona individualmente considerata, e l'obbligo imposto alla stessa persona come capo di famiglia.

Nel primo caso l'obbligazione alla prestazione è personale e diretta, nel senso che colpisce direttamente il capo di famiglia per la sua persona soltanto, nel secondo caso l'obbligo è indiretto nel senso che non colpisce più il contribuente per se stesso, ma per la sua famiglia e i mezzi di opera del suo stabilimento.

La prestazione indiretta a sua volta si distingue in due specie diverse, la prestazione del *lavoro dell'uomo,* e la prestazione dei *mezzi di opera.*

---

(1) Art. 5, legge 30 agosto 1868.
(2) Art. 3, legge 21 maggio 1836.

172. Così anzitutto ogni capo di famiglia abitante in un Comune può essere chiamato a prestare la sua opera alla costruzione delle strade per la sua persona, se abita nel Comune, se maschio, valido, dell'età dai 18 ai 60 anni, quando non sia stato dichiarato, per le sue condizioni infelici, esente dal Consiglio comunale.

In questo caso l'abitante è considerato come un individuo e la prestazione in natura gli è chiesta soltanto come membro del Comune, ed interessato, per conseguenza, a tutto ciò che può contribuire alla prosperità dello stesso e in modo speciale alla costruzione e sistemazione delle strade.

È questo un obbligo per così dire, diretto, imposto al contribuente, astrazione fatta dalla sua qualità di capo famiglia, di proprietario o di capo di stabilimenti agricoli o industriali.

173. Quando poi il contribuente ha una famiglia, o è proprietario, od ha gestione di un'industria agricola quale fattore, colono, fittabile, mezzadro, ecc., o amministra uno stabilimento industriale, appunto perchè ha necessariamente un interesse più largo, a che si migliorino le condizioni del Comune, è giusto che debba contribuire alla costruzione e sistemazione delle strade comunali nella proporzione dei mezzi d'opera a suo servizio. La legge in tal caso dispone che egli sia chiamato alla prestazione in natura, anche per ciascuno dei membri o servi della sua famiglia o dello stabilimento, che sia maschio, abile, dell'età dai 18 ai 60 anni, e che abiti nel Comune; ed inoltre per ciascuna bestia da tiro con carretto, o bestia da soma o da sella, adoperata in servizio della famiglia o dello stabilimento esistente nel Comune.

Ecco un obbligo non più diretto ed imposto personalmente in riguardo della sola qualità di membro del Comune, ma, indiretto ed in relazione all'importanza della famiglia e dei mezzi d'opera.

174. Le due forme di prestazione diretta e indiretta sono però indipendenti l'una dall'altra: e così anche colui che non ha i requisiti per essere sottoposto alla prestazione in riguardo alla sua persona, può essere soggetto alla prestazione per le persone da lui dipendenti o per i mezzi d' opera di cui può disporre; e viceversa.

Rettamente interpretando la legge, il Ministero nelle istruzioni generali dichiarò « che una famiglia od uno stabilimento agricolo od industriale può essere imponibile in tutti i suoi mezzi d'opera e in tutti i suoi istrumenti di lavoro, anche se il capo della famiglia o dello stabilimento non è maschio, nè valido, nè dell'età dai 18 ai 60 anni, o non risieda nel Comune » (1).

In tal caso la famiglia o lo stabilimento agricolo od industriale

(1) Istruzioni generali, cit., VI.

esistenti nel Comune, devono la prestazione, astrazione fatta dal sesso, dall'età, o dalla residenza del proprio capo, il quale potrà non essere tassato personalmente, per non riunire in sè le condizioni personali necessarie, ma sarà sempre tenuto alla prestazione indiretta in ragione del numero dei membri o dipendenti della sua famiglia o dei mezzi d'opera posti nel Comune, ed impiegati nell'esercizio della sua industria.

175. Dalle cose dette apparisce che le prestazioni possono avere carattere e natura d'imposta personale e di imposta reale.

La prestazione diretta è evidentemente una tassa personale, e come tale non può essere richiesta che una sola volta e in un solo Comune: l'indiretta invece è piuttosto un'imposta reale, e può essere dovuta contemporaneamente in più Comuni, quando il *capo di famiglia* abbia al suo servizio o a sua disposizione, più persone o mezzi di opera in Comuni diversi.

Del che verrà ancora occasione di parlare in seguito.

176. Riassunta così nella sua sintesi la disposizione contenuta nell'art. 5 della legge sulle strade obbligatorie, ne procederemo ora all'esame analitico, all'effetto di stabilire a quali condizioni i contribuenti possano essere chiamati a prestare il lavoro o l'equivalente del lavoro.

La tassa è dovuta anzitutto da *ogni capo di famiglia*, come già si disse; e questa prima espressione usata dalla legge ha dato luogo a gravi questioni di interpretazione.

Del valore della parola già avemmo occasione di occuparci parlando della tassa di famiglia o fuocatico: e molte delle cose dette a quel riguardo possono qui applicarsi. Così non è necessario che il contribuente abbia in realtà figli e famiglia di cui sia capo; può giovare anche qui il ritenere la definizione data dalle leggi romane: « Paterfamilias appellatur qui in domo dominium habet, recteque « hoc nomine appellatur quamvis filium non habeat: non enim « solum personam eius sed et jus demonstramus » (1).

E conforme a tale insegnamento è pure la giurisprudenza del Consiglio di Stato, il quale ritenne soggetto alle prestazioni chiunque non faccia parte di altra famiglia, o non sia al servizio della famiglia o delle proprietà di altra persona (2).

177. La legge dichiarando imponibili i capi di famiglia abitanti o possidenti nel Comune, intende parlare delle persone *fisiche*,

---

(1) *Dig*. l. 195 *de verb. sign.*

(2) Parere del Consiglio di Stato, 24 marzo 1875: Lo stesso concetto del capo di famiglia è anche ripetuto nella legge per il registro di popolazione. « L'individuo che vive solo si considera come formante da solo una famiglia » (Art. 6 del relativo regolamento, 4 aprile 1873).

oppure ha voluto colpire colla prestazione anche le persone *giuridiche*, quelle cioè che esistono per sola creazione della legge?

Lo Scamuzzi si pronuncia recisamente per l'interpretazione fiscale. Noi ripudiamo, egli dice, una teoria la quale sebbene sembri suffragata dalla lettera della legge, tanto se ne scosta dallo scopo, e dallo spirito di eguaglianza che l'informa. L'imposta delle prestazioni non ha soltanto del personale ma anche del reale; e la designazione di un capo di famiglia ai singoli articoli del ruolo è appunto diretta a raccogliere sotto il di lui nome o ditta, tutto il materiale di mano e mezzi d'opera che può e deve in ragione dell'uso e consumo delle strade concorrere alla loro costruzione o sistemazione. Se pertanto nel Comune possiedano beni patrimoniali, Opere Pie, Società commerciali o industriali, e simili corpi od enti morali, non si sa comprendere perchè dovrebbero sfuggire all'imposta gli individui addetti al servizio di quelle proprietà, e gli animali e veicoli che ne dipendono, quante volte i detti enti non avessero in luogo un agente, un affittavolo od almeno un mezzadro che posseda per loro da poter essere tassato in proprio.

Le persone giuridiche non possono essere tassate di prestazioni dirette; ma nulla osta che eventualmente vengano iscritte sul ruolo, quasi come capi di famiglia per colpire di tassa gli uomini e gli animali al servizio dei beni da esse posseduti nel Comune (1).

Non ci nascondiamo che la questione è abbastanza grave; e che forse potrebbe invocarsi contro la sopra esposta soluzione, quanto già osservammo in ordine alla tassa di famiglia o fuocatico, per quanto però, a dire il vero, non esista in tutto identità di ragione e identità di espressioni nelle due leggi diverse.

178. Tutti i capi di famiglia sono ugualmente soggetti alla tassa del lavoro: il sesso, l'età, la residenza, l'inettitudine al lavoro possono esonerare volta a volta dalla prestazione diretta o indiretta, ma per sè non costituiscono un motivo assoluto e generale di esenzione. Solo i poveri formano una categoria speciale di persone esenti in tutto dal tributo, sia diretto, sia indiretto.

Bene spiccata è la differenza fra le condizioni infelici e l'invalidità al lavoro in ragione dell' età, del sesso, o di altro motivo qualunque. Questa esonera dalla prestazione personale il capo o quello dei membri o servi della famiglia che per gravi difetti o malattie di carattere permanente siano inabilitati ai lavori; quelle investono l'intiera famiglia e la esimono dalla prestazione sì personale che reale.

« Per questa categoria d'esenzioni, che la legge ha interamente rimesso alla competenza dei Consigli comunali, non si dovrà che

---

(1) Scamuzzi, I, n. 23.

vegliare a che, nell'interesse del Comune, ciascun abitante adempia agli obblighi che gli vengono legalmente imposti. E il Consiglio chiamato a decidere su questo benefizio, che la legge accorda agli indigenti, saprà imprimere alla sua decisione quel carattere d'equità, che sta così bene in relazione colle funzioni paterne che esercita l'autorità deliberativa comunale » (1).

179. Devesi però avvertire che se i Comuni possono esentare in tutto od in parte dalle prestazioni d'opera i capi di famiglia che versano in infelici condizioni economiche, una tale esenzione però deve aver luogo, mediante analoga dichiarazione del Consiglio comunale, non bastando il semplice fatto dell'averli il Consiglio esclusi dai ruoli.

L'elenco degli esentati deve essere pubblicato insieme con la dichiarazione che giustifica l'esclusione di ciascuno.

« Senza porre in dubbio la facoltà nei Comuni di esentare in tutto od in parte dalla prestazione d'opera quei capi di famiglia, abitanti o possidenti, i quali si trovino in infelici condizioni economiche, tutta la questione riducesi ad esaminare in qual modo debba aver luogo questa esenzione, se cioè basti la loro semplice esclusione dai ruoli, o non sia piuttosto necessaria analoga dichiarazione del Consiglio comunale.

Ora quest'ultima soluzione è la sola, a parere del Consiglio di Stato, che risponda allo spirito e alla lettera della legge 30 agosto 1868, la quale circonda di particolari cautele una tale esenzione, affinchè non abbia l'apparenza di un provvedimento arbitrario.

In effetto l'articolo 5 della detta legge, accennando ad una tale esenzione stabilisce, che la relativa dichiarazione debba esser fatta dal Consiglio comunale, locchè equivale a dire che simili esenzioni non debbano esser concesse senza un previo maturo esame, e che totali dichiarazioni, fatte, non dalla Giunta ma dal Consiglio, costituiscono quell'elemento giustificativo, in cui è riposta la garanzia della regolarità dell'esenzione, essendosi inoltre stabilito agli articoli 13 e 14 che insieme al ruolo dei contribuenti debba pure essere pubblicato l'elenco di coloro che furono esentati » (2).

§ 1.

Prestazione diretta.

180. La legge assoggetta alle prestazioni in natura ogni capo di famiglia *abitante* o *possidente* nel Comune. L'espressione, a rigore di termini, non è esatta, perchè potrebbe far supporre che

---

(1) Istruzioni generali, 29 febbraio 1872, VI.

(2) Cons. di Stato, 28 luglio 1880; Comune di Varzi (*Riv. Amm.*, anno 1880, p. 935.

la possidenza e l'abitazione fossero titoli equipollenti, e che bastasse la presenza dell'uno o dell'altro dei due requisiti per legittimare l'applicazione della tassa. Invece si hanno effetti diversi secondochè un capo di famiglia abiti soltanto, oppure possieda semplicemente nel Comune, oppure vi possieda e vi abiti contemporaneamente.

Così il capo di famiglia che abiti nel Comune è soggetto all'imposta per la sua persona; il capo di famiglia che vi possieda soltanto dei beni, è soggetto alla tassa per le persone che da lui dipendono e mezzi d'opera: colui che abita ad un tempo e possiede nel Comune, deve le prestazioni per sè e per i suoi dipendenti.

Ritenuta questa distinzione, già superiormente accennata, e base di tutto il sistema, parleremo separatamente della abitazione e della possidenza.

181. La prestazione diretta o personale è dovuta da ogni capo di famiglia che sia abitante nel Comune, maschio, di età non inferiore agli anni 18 e non superiore ai 60, e che sia atto al lavoro: lo stesso potrà essere tassato sino a quattro giornate di lavoro per la sua persona (1).

Per l'applicazione dell'imposta personale occorre dunque il concorso simultaneo di quattro condizioni: la residenza abituale, il sesso, l'età, e l'attitudine al lavoro.

182. Affinchè possa invocarsi il fatto dell'abitazione come titolo all'imposta delle prestazioni, occorre non il fatto materiale

---

(1) Art. 5, legge 30 agosto 1868.

La dizione materiale dell'art. 5 della legge 30 agosto 1868, può lasciare dubbio se l'esenzione dal lavoro in esso articolo accordata alle persone minori di 18 e maggiori di 60 anni, si possa estendere alle persone dei capi di famiglia; ma se si ha riguardo allo spirito di questa disposizione ed al concetto da cui è informata, non pare che la persona dei capi di famiglia debba dirsi esclusa da questo benefizio.

Infatti il motivo determinante l'esenzione, non è la condizione della persona ma l'età, la quale fa presumere inette al lavoro certe persone e questo motivo è comune indifferentemente tanto al capo di famiglia quanto ai suoi dipendenti. Se la legge avesse voluto accordare l'esenzione in vista della condizione della sola persona del capo di famiglia avrebbe annoverati i dipendenti in apposita disposizione a parte, invece di comprendere gli uni e gli altri in uno stesso periodo. D'altra parte poi, quando l'esenzione di cui si tratta si fosse voluta accordare esclusivamente alla persona degli individui dipendenti dal capo di famiglia avrebbe mancato di ragione; perchè se il capo-famiglia, malgrado la presunta sua impotenza al lavoro, lo si fosse nulladimeno voluto tenere obbligato a prestare il lavoro per mezzo d'altri, per ugual considerazione lo si avrebbe dovuto obbligare a rappresentare per mezzo di altre persone valide, le giornate di lavoro corrispondenti al numero delle persone invalide addette al suo servizio.

Questi riflessi inducono quindi a ritenere che la persona del capo di famiglia, il quale abbia oltrepassata l'età di 60 anni, debba intendersi compresa nella esenzione di cui è caso (*Riv. Amm.*, XXXI, 942).

di una dimora temporanea, ma vuolsi che la stessa sia abituale ed abbia i caratteri della *residenza*.

A scanso di ripetizioni, gioverà richiamare qui quanto si disse a riguardo della tassa di famiglia o fuocatico: trattandosi di due tasse ugualmente personali ed imponibili in un solo Comune, gli stessi principii trovano uguale applicazione.

183. Così nella concorrenza di più dimore abituali, dovrà darsi la preferenza a quella in cui il contribuente soggiorna la maggior parte dell'anno, ancorchè ivi non possieda, e abbia invece possedimenti fuori del Comune in cui risiede. Non devesi dimenticare che la prestazione diretta o personale è imposta come un concorso obbligatorio dovuto personalmente dal privato, indipendentemente dal concorso, che per mezzo dei suoi domestici e mezzi d'opera, possa dovere in altri Comuni dove il privato abbia particolari possedimenti.

184. I premessi principii giustificano la giurisprudenza del Consiglio di Stato, il quale ritenne soggetti all'imposta non solo i cittadini che abitano stabilmente nel Comune dove volontariamente hanno stabilito la sede dei loro affari ed interessi, ma anche quelli che vi risiedono per ragione di impiego.

Ecco quanto osservava sul proposito il Consiglio di Stato per concludere all'applicazione della tassa anche a carico dei magistrati:

« L'art. 2, della sopradetta legge autorizza i Comuni a provvedere, in mancanza o insufficienza di rendite ordinarie e capitali disponibili, alla costruzione e sistemazione obbligatoria delle strade, con un fondo speciale risultante:

a) da una sovrimposta sulle tasse dirette non eccedenti il per cento delle tasse erariali;

b) da una tassa speciale sui principali utenti;

c) da prestazioni d'opera degli abitanti del Comune;

d) da pedaggi;

e) da sussidi dello Stato e della Provincia, dalle offerte volontarie e dalla vendita delle aree abbandonate.

Messa da parte la disposizione, cui la presente questione non riguarda, lett. *e*. è di certo diritto che i funzionari giudiziarii sieno tenuti a sopportare il carico della sovraimposta alle tasse dirette, come qualunque altro cittadino. È pure di certo diritto che i funzionari giudiziarii sieno tenuti alla tassa speciale imposta, dalla disposizione lett. *b*, quando essi siano principali utenti della strada che si costruisce, siano cioè proprietari di terre in una zona adiacente alla medesima, o di foreste, miniere, cave, e stabilimenti, giusta l'art. 3 della stessa legge, che dichiara appunto, quali ne siano i principali utenti. Finalmente è di certo di-

ritto che ogni funzionario giudiziario che passi per la nuova strada sopra cui il Comune abbia stabilito il diritto di pedaggio, debba questo prestare. La controversia quindi si concentra tutta sulla prestazione d'opera a cui sono tenuti gli abitanti del Comune.

L'art. 5 della legge medesima determina il carico di questa prestazione, disponendo che ogni capo di famiglia abitante o possidente nel Comune, che per le sue condizioni infelici non ne sia dichiarato esente dal Consiglio comunale, può essere obbligato a fornire annualmente sino a quattro giornate di lavoro: *a*) per la sua persona o per ogni individuo di sesso maschile atto al lavoro dai 18 ai 60 anni, che faccia parte o sia al servizio della sua famiglia, o delle sue proprietà in quanto abitino nel Comune; *b*) per ciascuna bestia da soma, da sella o da tiro, col rispettivo veicolo, che sia al servizio della sua famiglia o delle sue proprietà nel Comune.

Il regolamento 16 aprile 1874 provvede all'attuazione di tale imposta, svolgendo la disposizione compendiosa di questo articolo.

La legge, e sulle sue orme il regolamento, propongono a base delle prestazioni in natura due titoli distinti, l'abitazione e il possesso. Infatti l'art. 5 dispone poter essere obbligato a fornire annualmente sino a quattro giornate di lavoro ogni capo di famiglia *abitante* o *possidente*. Il regolamento poi ad ogni passo nomina il proprietario che ha *residenza* o diverse *residenze*, che abita alternativamente in diversi Comuni, che è considerato abitante in un Comune, i *nuovi abitanti* che si stabiliscono nel Comune (art. 2, 3, 4, 13). Ponendo da un lato il titolo del possesso, che in questione ora non cade, e concentrando l'esame sul titolo dell'*abitazione*, questa voce nel suo proprio significato giuridico indica residenza o dimora abituale, ed è perciò cosa del tutto distinta dal domicilio. Giusta quindi l'interpretazione letterale, a norma dell'art. 3, disposizioni preliminari del Codice civile, alle prestazioni in natura è tenuto ogni individuo che indipendentemente dal domicilio, risiede o dimora abitualmente nel Comune che dà opera alla costruzione obbligatoria di una strada » (1).

185. E lo stesso Consiglio di Stato magistralmente sviluppava tali concetti nel citato parere del 4 agosto 1876.

Questa interpretazione acquista autorità dalla giurisprudenza francese costantemente osservata ed approvata dai più autorevoli espositori del diritto amministrativo di Francia. È noto infatti che la nostra legge sulla costruzione obbligatoria di strade comunali è stata desunta dalla legge francese 21 e 25 maggio 1836, che governa la medesima materia, e come al nostro regolamento

---

(1) Cons. di Stato, 4 agosto 1876 (*La Legge*, ann. 1877, II, p. 239).

16 aprile 1874 servì di guida il regolamento francese del 21 luglio 1854. Nella lunga e universale applicazione di tale legge e regolamento in tutto il territorio francese, gl'interpreti sul testo dell'art. 3 della legge *tout habitant*, hanno unanimemente insegnato non avere la legge adoperato la parola *domicilio*, per far comprendere che per quanto concerne il requisito dell' abitazione, il fatto della *residenza* deve soltanto prendersi in considerazione nell' imposta delle prestazioni in natura (1), non essendo l' abitazione che la residenza nel Comune nel momento stesso in cui l'imposta è dovuta (2). Donde dedussero che l'obbligo delle prestazioni in natura grava sull'abitante quand'anche sia rivestito di impiego pubblico (3), e che l' esercizio di esso, o di qualunque altra professione non è incompatibile col lavoro effettivo da impiegarsi nella costruzione e sistemazione delle strade (4), potendo essere soddisfatto questo obbligo coll'opera altrui o col pagamento dell'equivalente in denaro. E dal canto suo la giurisprudenza francese ha dichiarato, tenuti alle prestazioni in natura fra gli altri, gli ecclesiastici e specialmente i parroci e i rettori di Seminarii (5), comandanti delle fortezze e dell' artiglieria in una piazza di guerra, e i generali che non sono in servizio attivo (6).

Nè sembra che si possa con effetto opporre che indagando lo spirito della legge, torni evidente come questa obblighi a contribuire per la costruzione delle strade coloro, che per essere del Comune o per avervi interessi, o perchè dalle strade possono ripromettersi direttamente degli utili, ne sieno per approfittare nel senso vero della parola; e come perciò niun dubbio siavi che i funzionari pubblici per la sola circostanza della precaria loro residenza nel Comune non debbano concorrere nella spesa delle strade obbligatorie.

---

(1) Dufour, *Traité général de droit administratif*, III, n. 368 e 369 — Batbie, *Traité teorique et pratique de droit public et administratif* VI, 528 e 559 — Foucart, *Eléments de droit public et administratif* III, 1336 — Block, *Dictionnaire de l'administration francaise des chemins vicinaux*, n. 80 — Dalloz, *Rép*, V, *Voirie par terre*, n. 712 e segg.

(2) Dalloz, *Rép.* V. *Voirie par terre*, n. 718.

(3) Dalloz, *Rép.* V. *Voirie par terre*, n. 729.

(4) Batbie, vol. cit., n. 558; veggasi nello stesso senso il parere della sezione dell'interno, 24 marzo 1875.

(5) Cons. d'Èt. 1° juill. 1840, 30 dec. 1841, M. De Martroy, rap. aff. Delpy — 2 juin 1843, M. Louyer Villermay, rap. aff. Guernier — 3 dec. 1846, M. De Lavenay, rap. aff. Roumette 15 mai 1848 — M. Reverchon, rap. aff. Daumer — 28 déc 1850, M. Triepier, rap. aff. Puppinck — 5 oct. 1857. M. Tarlè, rap. aff. Baraillé — Cons. d' Èt. 13 fev. 1840 M. Montand, rap. aff. De Saint Oyant

(6) Cons. d'Èt. 18 juillet 1838, Courtois, M. Gomel, rap. Cons. d' Èt., 8 fév. 1839, M. Gomel, rap. aff. De Venenelles — Cons. d'Èt., 29 juill. 1857, Hubert M. David. rap.

Imperocchè, quando la parola della legge è chiara, non è permessa veruna interpretazione che alla legge medesima attribuisca un senso diverso da quello fatto palese dal proprio significato della sua parola (art. 3 disposizioni preliminari del Codice civile); massime che, come nel caso, quel supposto spirito della legge non è manifestato, nè da veruna disposizione di essa, nè dai lavori che ne prepararono la compilazione; per modo che si corre il rischio di recedere dalle parole per ragioni che potrebbero anche essere immaginarie. E che il legislatore non abbia avuto la ristretta intenzione che gli sarebbe in contrario attribuita, risulta dall'aver egli imposto anche ai pubblici funzionari la sovraimposta ai tributi diretti erariali. Inoltre il pensiero del legislatore di gravare della costruzione delle strade obbligatorie solamente coloro che possano ritrarne un profitto diretto e durevole, è escluso dagli articoli 13 e 25 del regolamento. Invero il primo di essi tiene obbligati alle prestazioni d'opera anche i fittaiuoli ed i coloni che abbandonino il Comune prima del tempo fissato per l'impiego delle medesime; e il secondo disponendo che « se nel tempo che passa dalla compilazione del ruolo al 1° gennaio dell'anno a cui il ruolo medesimo si riferisce, nuovi abitanti o mezzi d'opera si stabiliscono nel Comune, l'aumento avvenuto può tassarsi a mezzo di un ruolo supplementare », considera soltanto il fatto iniziale dello stabilimento di nuovi abitanti, o nuovi mezzi d'opera senza verun riguardo agli effetti utili che quelli potranno ritrarre in seguito alla strada che si costruisce. L'elemento dell'utile è preso anzi in considerazione per criterio dalla legge nello stabilire e ripartire il carico delle prestazioni in natura per ragione del possesso, ma non pel titolo dell'abitazione, rispetto al quale l'imposta è strettamente ed esclusivamente personale. Nè devesi ometterе di considerare che da una parte si precipiterebbe nell'arbitrario, mischiando al fatto dell'abitazione la ragione dell'utile, poichè tra quello e questo non esiste un rapporto chiaro e determinato; e che dall'altra si dichiarerebbe una classe ben numerosa di persone e famiglie esonerata da questa imposta, che sull'esperienza di altri paesi deve considerarsi come il precipuo fondo per l'esecuzione di un' opera reputata meritamente di supremo interesse nazionale.

186. Giustamente conchiudeva quindi il Consiglio di Stato che i funzionari giudiziari nelle rispettive sedi, come di regola qualunque altra persona che cuopre impieghi governativi, non hanno nel Comune dimora precaria, ma residenza. La loro residenza inoltre in una sede, è solitamente di lunga durata. Nè devesi dimenticare che i magistrati al pari dei pubblici funzionari degli altri ordini, si considerano membri del Comune in cui risiedono

partecipando al pari dei comunisti d'origine o per domicilio, ai diritti e ai pesi comuni. Per la sola truppa la legge sulla costruzione obbligatoria delle strade stabilisce negli art. 17, 20 norme speciali (1).

187. Può dubitarsi se i marinai i quali abbandonano il Comune di loro residenza per viaggi di lungo corso devano o no essere soggetti alla tassa di prestazione pel tempo in cui dura la loro assenza.

È conosciuto in proposito un parere del Consiglio di Stato, che si occupò della questione, e che può essere utile di qui riprodurre pur facendolo seguire da alcune osservazioni.

« Ritenuto che per l'art. 5 della legge 28 agosto 1868 è obbligata alle prestazioni delle giornate di lavoro per sè e per gli individui o cose indicate nell'art. 5 della legge stessa, qualunque persona abitante o possidente nel Comune, che sia capo di famiglia, cioè non faccia parte di altra famiglia che abbia un capo, e non sia al servizio della famiglia o delle proprietà di altra persona;

Che l'assenza temporanea dei marinai dal Comune nel quale hanno l'abitazione e la famiglia o le proprietà loro, non può sottrarli dall'obbligo delle prestazioni che è imposto dalla legge senza distinzione della professione, dell'arte o del mestiere dei capi di famiglia, i quali, ove non possano prestare l'opera direttamente, sono soggetti al pagamento della tassa corrispondénte, giusta la tariffa determinata dal Consiglio comunale;

Avvisa che anche i marinai che imprendono lunghe navigazioni e non si trovano nelle condizioni infelici che valgano a farli esentare dal Comune, debbano essere iscritti nei ruoli delle prestazioni delle opere per la costruzione delle strade comunali » (2).

Se però non andiamo errati, ci pare che nel citato parere il Consiglio di Stato non abbia sufficientemente tenuto distinte le due specie di prestazioni, la diretta e la indiretta. Niun dubbio che se il marinaio è possidente nel Comune da cui si assenta, e vi lascia persone da lui dipendenti e mezzi di opera, debba essere inscritto nei ruoli, ma lo dovrà però essere soltanto per la prestazione indiretta o reale, in ragione del numero dei suoi dipendenti e mezzi di opera; ma si potrebbe contrastare al Comune il diritto di iscrivere il marinaio ne' ruoli per la prestazione personale.

Invero per quanto la stessa sia riscattabile, come si vedrà meglio più sotto, e possa convertirsi in opere determinate o in denaro, non può però perdere l'indole sua, nè puossi andare contro la natura delle cose. Perchè una prestazione personale possa essere

---

(1) Cons. di Stato - parere cit. (*La Legge*, *ivi*).

(2) Cons. di Stato, 24 marzo 1875 (*La Legge*, ann. 1877, II. 241).

dovuta, occorre che sia possibile l'eseguirla; nè questa possibilità sussiste nel caso di marinai assenti in modo assoluto dal Comune. Non potrà quindi il Comune imporre la conversione in denaro, quando la prestazione in natura non può verificarsi.

Naturalmente ciò deve intendersi riguardo ai marinai assenti per viaggi di lungo corso e per professione abituale: chè se si trattasse di temporanee e brevi assenze per viaggi di corta durata e con rimpatrii frequenti, cessando l'impossibilità di eseguire la prestazione in natura, a buon diritto il Comune la potrebbe pretendere, e in difetto, avrebbe diritto al pagamento dell'imposta in denaro.

188. Così è del pari certo che sono tenuti alla prestazione personale anche gli impiegati ferroviarii, perchè, quantunque a ragione del loro servizio, sogliano giornalmente assentarsi dal Comune in cui risiedono, non cessano però di abitarvi, e vi abitano molto più dei marinai. Quindi logicamente il Consiglio di Stato li dichiarò soggetti alla tassa.

« La giurisprudenza amministrativa che si è formata nell'applicazione delle disposizioni legislative e regolamentari sulla materia, non ha fatto eccezioni all'obbligo delle prestazioni d'opera per la costruzione delle strade obbligatorie, dichiarando che vi erano ugualmente soggetti tutti i cittadini abitanti nel Comune.

Quando si è riconosciuto che potevano essere legittimamente iscritti sui ruoli i marinai, che intraprendono lunghe navigazioni, ed i magistrati, non vi sarebbe ragione per escluderne gli impiegati ferroviarii.

E sebbene penda sempre irresoluta dinanzi al Consiglio, la questione delle guardie di pubblica sicurezza, pure ciò non toglie che non si debba ora risolvere il caso degli impiegati ferroviarii.

Inoltre la prestazione obbligatoria di opere è un diritto che la legge concede ai Comuni per accrescere i mezzi per costruire le strade obbligatorie, nè potrebbe il Governo del Re dichiarare esenti certe categorie di cittadini senza offendere il diritto del Comune, il quale potrebbe richiamarsene al Magistrato » (1).

Non vi è perfetta analogia tra il caso degli impiegati e il caso degli impiegati ferroviarii; ma per questi ultimi la proposta soluzione è evidentemente troppo giusta

189. Per le stesse ragioni sopra accennate, e che inducono a ritenere soggetti alla prestazione gli impiegati delle pubbliche amministrazioni, devono pure ritenersi soggetti alla prestazione personale anche i medici-condotti, perchè essi pure sono residenti ed abitanti nel Comune. Forse la ragione del dubbio a loro ri-

(1) Parere 10 agosto 1878.

guardo, nacque dalla circostanza che i medici-condotti erano per costante giurisprudenza esenti dalla prestazione in ragione dei cavalli che essi sogliono tenere per il servizio sanitario e in forza dei contratti stipulati coi Comuni. Ma il Ministero, e giustamente, si dichiarò contrario alla nuova esenzione (1).

Sta l'esenzione in ordine alla prestazione dei cavalli, perchè gli stessi non sono propriamente destinati *a servizio* del medico o della sua famiglia, o proprietà, ma piuttosto a servizio del pubblico; ma ciò non toglie che il medico come cittadino debba al pari degli altri contribuire alla prestazione personale a favore del Comune in cui egli abita.

È manifesto però che i medici-condotti dovrebbero essere tenuti anche alla prestazione indiretta in ragione dei cavalli e veicoli a loro servizio, quando degli uni e degli altri si servissero volontariamente e non per obbligo contrattuale: di che diremo più sotto.

190. È certo poi che i militari in attività di servizio non potrebbero essere inscritti nel ruolo del Comune in cui si trovano di guarnigione o in distaccamento.

Il Consiglio di Stato trasse argomento alla esclusione dei militari, dalla considerazione che per la truppa la legge sulla costruzione obbligatoria delle strade stabilisce negli articoli 17 e 20 norme speciali (2).

191. Fin qui dicemmo della residenza, come altra delle condizioni di fatto, il cui concorso è necessario perchè il Comune possa richiedere la prestazione personale. Ma non basta ancora il fatto che taluno abiti nel Comune, occorre ancora che l'abitante sia maschio, e capace ad un utile lavoro (3).

Non essendo le donne tenute alla prestazione personale in natura, nemmeno possono essere richieste del pagamento in denaro che ne tien luogo e vece. Naturalmente ciò deve riferirsi al solo caso di prestazione personale; giacchè come vedremo in seguito, quando si tratti di prestazione reale, anche le donne di ogni età e condizione, purchè siano a capo di una famiglia, vanno al pari di ogni altra persona, soggette alla prestazione del lavoro per le persone dipendenti o pei mezzi di opera di cui dispongono.

192. Terza condizione necessaria perchè possa imporsi la prestazione personale concerne l'età del contribuente. Non tutti gli individui maschi sono tenuti al lavoro nella costruzione della

---

(1) Ministero dei lavori pubblici, 5 settembre 1878, Div. 4, Sez. 2, n. 64218-11585.

(2) Cons. di Stato, 4 agosto e 15 settembre 1876.

(3) Art. 5, legge 30 agosto 1868.

strada, ma quelli soltanto che per l'età siano capaci di un utile concorso, quale età è fissata tra i 18 e i 60 anni (1).

Il Consiglio di Stato ha deciso che l'obbligo delle prestazioni d'opere in riguardo all'età incomincia rispettivamente e termina di diritto ai 18 e ai 60 anni di età compiuti: non vale qui la massima: *annus incoeptus pro completo habetur* (2).

193. Finalmente non solo il sesso e l'età possono costituire una ragione di esenzione. Anche i maschi compresi tra i sessanta e i diciotto anni possono essere dispensati dalle prestazioni, quando per infermità od imperfezioni permanenti non siano *atti al lavoro* (3).

È manifesto che un'infermità passeggiera non basterebbe al caso; ma è necessario si tratti di tale malattia o imperfezione da escludere che l'individuo possa nel corso dell'anno prestar un proficuo lavoro (4).

§ 2.

Prestazione indiretta.

194. Proseguiamo ancora nell'esame dell'art. 5 della legge. È soggetto a prestazione « ogni capo di famiglia abitante o *possidente* nel Comune... ».

Quando il capo di famiglia, abiti o no nel Comune, vi possiede, cioè vi ha a suo servizio persone e mezzi d'opera, è tenuto pel fatto solo della possidenza, ad una prestazione indiretta o reale in ragione appunto del numero dei suoi dipendenti e mezzi di opera;

---

(1) Art. 5, cit.

(2) Ministero dei lavori pubblici, 11 agosto 1877, Div. 4, Sez. 1, n. 61638-10743.

Così fu deciso che il contribuente inscritto nei ruoli quando non aveva ancora compito il 60° anno di età, non può invocare l' esenzione pel fatto che durante l' anno sia venuto a raggiungere l' età stessa. Avrà diritto di essere esonerato per l'anno successivo.

Dalloz, *Voirie par terre*, n. 727.

(3) Art. 5, legge 30 agosto 1868.

(4) « Le questioni d'età sono troppo facili a risolversi perchè si abbia a rivolgere ad esse speciali parole ; in ogni caso l'attestato di nascita decide di qualunque controversia ; ma le decisioni a prendersi sui casi d'invalidità riesciranno spesso più delicate, e le soluzioni di questioni di questo genere che dovessero insorgere si potrebbero ottenere soddisfacenti soltanto allora che, meno di casi notoriamente palesi in piccoli Comuni, il contribuente avrà ritirato analogo certificato dal medico del Comune ».

Istruzioni generali ai Sindaci, 29 febbraio 1872, vi.

in questo caso egli è costituito come l'esattore delle prestazioni dovute dai suoi dipendenti.

195. Diversamente però interpretò la legge la Corte di Appello di Genova in una sua sentenza molto importante, e sulla quale dovremo ritornare, quando occorrerà di parlare della competenza dei giudici Conciliatori, ritenendo necessario il concorso della residenza oltre quello della possidenza nel Comune, affinchè si possa far luogo anche alla semplice imposizione della prestazione indiretta.

« Di vero, osservò la Corte, fra i cespiti delle tasse destinate alla costruzione delle strade obbligatorie, la legge all'art. 2 cominciò a stabilire alla lettera *c* la prestazione d'opera degli *abitanti* del Comune, indi all'art. 9 spiegando meglio quali persone debbano sottostarvi, dice chiaramente essere alla stessa obbligato ogni capo di casa abitante o possidente nel Comune per la sua persona e per quella degli individui che sono addetti al servizio della sua famiglia o delle sue proprietà in *quanto abitino nel Comune*. Indi negli art. 2, 3, 4 del regolamento 16 aprile 1874 si dispone espressamente che quando un individuo abita in più Comuni, che ha servi e famiglia che abitano ora in un Comune e ora in un altro, la tassa si deve pagare nel Comune dove è *considerato come abitante* e dove ha il principale stabilimento. Elemento dunque essenziale della sottoposizione alla tassa di prestazione d'opera è, a senso della legge, l'abitazione nel Comune, di guisachè chi non abita nel Comune, o abitandovi per qualche tempo non ha ivi il suo principale stabilimento, non può essere ivi assoggettato alla tassa. Ed è con meno retta interpretazione della legge e specialmente della prima parte dell'art. 5 della legge, ove è detto che ogni *abitante* o *possidente* nel Comune può essere tenuto alla prestazione d'opera, che si pretende sostenere che basti essere possidente nel Comune per essere soggetto alla tassa; perocchè, sebbene la legge abbia indicato con particella disgiuntiva, ogni abitante o possidente che abita nel Comune che deve pagare la tassa o anche non abitandovi, deve pagarla per quei servi e famigli, che ivi tiene e che ivi abitano, sicchè non dalla sola prima parola isolata dell'articolo stesso, ma dall'insieme di tutta la disposizione dovea desumersi il vero senso della legge e la volontà del legislatore; ora questa, come si rileva, sia dalle varie disposizioni della legge, che da quelle del regolamento relativo, appare chiaramente essere stata quella di assoggettare alla tassa solo gli abitanti nel Comune e non quelli che casualmente, o per poco tempo dell'anno vi dimorino e tengono il loro principale stabilimento.

Or dunque avendo il Croce dedotto a prova che esso, sebbene

dimori qualche mese dell'anno in Nervi, tiene a Genova il su principale stabilimento, giustamente fu dal Tribunale ammess questa prova, e la sua sentenza va perciò confermata.

E poco monta che in Genova non siano gli abitanti assoggettat alla tassa di prestazione d'opera per le strade obbligatorie, peroc chè sarà questo un vantaggio che avranno gli abitanti di quest Comune, ma ciò non potrà mai importare che essi debbano sottc stare a questa tassa in altri Comuni dove non abitano e dove pe legge ne sono esenti » (1).

196. Le osservazioni da noi svolte da principio, a comment dell'art. 2 dimostrano come tale interpretazione non sia conform alla legge; nè alla lettera, perchè la Corte genovese ha dovut passare sopra alla frase « abitanti *o* possidenti » scambiandol nell'altra « abitanti *e* possidenti » ; nè allo spirito perchè non s è tenuto conto della duplice forma che può assumere la prestazione cioè la diretta e l'indiretta.

E non ci pare nemmeno conforme all'equità naturale, perchè i sostanza si esenta un contribuente dal pagare per un cespite d ricchezza che non sarà colpito più in alcun luogo, ammesso anch che nel luogo di residenza il contribuente fosse assoggettato all prestazione.

Infatti, quando anche nel Comune della residenza del contri buente, si applicassero le comandate, egli non sarebbe mai tenut a prestarle in ragione delle persone e mezzi di opera che si tro vano *fuori* del Comune: e così coll'interpretazione accettata dall Corte si arriva a questo, che un contribuente il quale tenga doppi servizio di carrozza e cavallo, in città e in campagna, sarà col pito soltanto in ragione del servizio di città. Nè si vorrà certa mente sostenere che il Municipio della città possa colpire i mezz di opera che si trovano nel territorio del Comune di campagna poichè dove manca la ragione della tassa, la quale è appunto i parte come un compenso all'uso che si fa delle strade, e al de terioramento che in esse si produce, mancano pure in fatto e i diritto gli estremi della sua applicabilità.

197. Non senza ragione il legislatore ha usato la frase gene rica *possidente*, anzichè quella di proprietario.

La legge ha voluto esclusivamente riferirsi ad uno stato di fatto Se il proprietario coltiva i suoi fondi, a proprio nome e profitto egli solo è il possidente; se li coltiva invece per mezzo di u affittuario, di un mezzadro, sono questi i possidenti che devon la prestazione e devono essere iscritti sul ruolo, quali personal

---

(1) App. Genova, 3 novembre 1880, Calenda P. P. Brunenghi *Est* Comune di Nervi c. Croce (*Eco di giurispr.*, I, ann. 1881, p. 29).

mente surrogati agli obblighi del proprietario nel disimpegno dei carichi comunali, senza che d'altronde loro competa verso il proprietario azione di rimborso delle prestazioni eseguite (1).

198. Meno prudente è in questa materia la legge francese la quale si mise sulla via pericolosa delle definizioni, accennando come debitore delle prestazioni il capo di famiglia, o di stabilimento *à titre de proprietaire, de regisseur, de fermier ou de colon partiaire*, quale definizione non riuscì completa: tanto che la dottrina e giurisprudenza francese dovettero ricorrere ad una interpretazione estensiva e per analogia, per ritenere tassabili come capi di famiglia non solo il mezzadro, il colono, l'affittavolo, ma anche il semplice possessore, l'utilista, l'usufruttario, e chi ha un diritto d'uso o di abitazione.

Per togliere appunto ogni incertezza si adottò dalla nostra legge, siccome più comprensiva, ed anche più esatta, la parola *possidente*.

199. Quindi il proprietario sarà tenuto alle prestazioni solo quando coltivi direttamente i suoi fondi e vi impieghi persone da lui dipendenti e mezzi d'opera proprii. Il mezzadro o colono parziario, l'affittavolo, l'usufruttuario, l'utilista, benchè coltivino beni di cui non hanno la proprietà, per un corrispettivo rappresentato da una quota parte dei prodotti del podere, da una pigione, da un canone o simili, non potrebbero essere considerati come dipendenti dal proprietario, essendo invece i veri possidenti, direttamente interessati al buon regime delle strade; ed essi perciò, e non il proprietario, sono colpiti dall' imposta delle prestazioni per la propria persona, per le loro famiglie, servi, impiegati, e per i mezzi d'opera ed animali relativi.

Del pari le prestazioni in natura in ragione dei mezzi d'opera, sono richieste non a chi ha la proprietà dei mezzi stessi, ma a chi ne ha il godimento. Così fu deciso che in tema di animali dati a soccida al colono, la tassa è dovuta non dal proprietario, ma dal colono, quando a termini del contratto egli solo ha appunto il diritto di usarne (2).

200. Occorre richiamare ancora, a più chiara intelligenza di quanto si dirà in seguito l' intera disposizione dell' articolo 5 della legge.

« Ogni capo di famiglia abitante o possidente nel Comune, che per le sue condizioni infelici non ne sia dichiarato esente dal Consiglio comunale, può essere obbligato a dare annualmente sino a quattro giornate di lavoro.

(1) PROUDHON, *Traitè du domaine pubblic*, n. 508.
(2) DALLOZ, *Rép. Ivi*, n. 763.

a) Per la sua persona e per ogni individuo maschio atto al lavoro dai 18 ai 60 anni, che faccia parte o sia al servizio della sua famiglia o delle sue proprietà, purchè abiti nel Comune;

b) Per ciascuna bestia da soma, da sella o da tiro col rispettivo veicolo, che sia al servizio della sua famiglia che serva alle sue proprietà nel Comune ».

Dalla lettera della legge apparisce che il possidente (diversamente dal caso del semplice abitante), può essere richiesto di altrettante prestazioni ne' varii Comuni in cui abbia possedimenti, e in ragione delle persone e mezzi di opera che egli ha a suo servizio. Però questo trattamento non esclude l'unicità della tassa, nel senso che non si ammette un doppio impiego delle prestazioni; cosicchè un possidente può bensì essere tassato in diversi Comuni per *diversi* mezzi di opera, ma non mai per gli stessi.

Questo concetto ampiamente spiegato nel regolamento (1) veniva così illustrato nelle Istruzioni generali.

« La prestazione per tutto ciò che costituisce uno stabilimento permanente, è dovuta nel Comune ove si trova; per ciò che costituisce un soggiorno passeggero, la prestazione non è dovuta in due Comuni, ma solamente in quello dove principalmente risiede lo stabilimento. Questa interpretazione spiega le parole della legge: *al servizio della sua famiglia, ecc.*

Diffatti se questo proprietario ha nei luoghi della sua residenza uno stabilimento permanente con domestici ed impiegati, con carretti e bestie da tiro, da soma o da sella, egli deve essere chiamato alla prestazione in ciascun Comune e nei limiti della legge per tutto ciò che gli appartiene in questi Comuni; se al contrario i suoi cavalli, i suoi domestici, i suoi veicoli passano con lui temporariamente da una residenza ad un' altra, egli non potrà venir chiamato coi suoi mezzi d'opera alle prestazioni se non dove ha il suo principale stabilimento. Questa regola è da applicarsi anche

---

(1) « Art. 2... Se il proprietario ha in ciascuna delle sue residenze uno stabilimento permanente con servi, veicoli e bestie da tiro e da sella, deve sottostare all'imposta per ciò che gli appartiene in ciascuno di questi Comuni.

« Se i suoi servi, i suoi animali e i suoi veicoli passano con lui dall'una all'altra residenza è sottoposto alla tassa della prestazione sui suoi mezzi d'opera nel luogo dove risiede il principale suo stabilimento.

« Art. 3. Allorchè uno stabilimento agricolo si compone di terre situate nel territorio di due o più Comuni, la tassa delle prestazioni dovrà imporsi nel Comune ove esso ha la sua sede principale.

« Art. 4. Allorchè una fattoria situata in due Comuni non forma che una sola proprietà, dove si impiegano gli stessi servi, gli stessi animali e carri, il proprietario pagherà l'imposta in quello dei due Comuni dove è considerato come abitante, e dove è la sede principale dello stabilimento ».

al caso di un individuo che è capo di molti stabilimenti agricoli ed industriali, come proprietario, fattore, colono, mezzadro, fittabile, ecc. Se ciascuno di questi stabilimenti è dotato in modo permanente di tutto ciò che è necessario all'esercizio di una data industria, la prestazione è dovuta, nei limiti della legge, per tutto ciò che serve a questa industria, in ciascun Comune; se al contrario, ciò che può avvenire in alcune delle nostre regioni, un proprietario, colono, fittabile, ecc., trasferisce successivamente i suoi mezzi d'opera da uno all'altro stabilimento, è evidente che non gli si può imporre la prestazione in tutti i Comuni ove lavora o fa lavorare temporaneamente. Vi sarebbe un doppio o triplo impiego, e la legge verrebbe lesa nella sua tassativa disposizione colla quale limita a quattro il numero massimo delle giornate dovute da ciascun individuo per sè e i suoi mezzi d'opera, potendo il medesimo venir colpito da 8, da 12, o da 16 giornate di lavoro, se egli è simultaneamente chiamato a portar la sua opera in ciascuno dei suoi due o tre stabilimenti in cui impiega, in epoche diverse, gli stessi domestici, servi od impiegati, e le medesime bestie da tiro, da basto o da sella. In questo caso sarà il principale stabilimento, o il Comune di sua abituale residenza, dove potrà venir chiamato alla prestazione in natura per la sua persona o per ciò che gli appartiene » (1).

201. La prestazione è dovuta da ogni capo di famiglia, oltrechè per la sua persona (prestazione diretta) anche per ogni individuo abile che *faccia parte della famiglia...* (prestazione indiretta).

Diremo a suo tempo quali siano gli individui *abili* a prestare lavoro. Intanto proseguendo nel commento della legge, occorrerà ora esaminare quali individui possano considerarsi come facienti parte della famiglia.

Anche su questo particolare trovano applicazione le norme regolatrici della tassa di fuocatico: e così si dovranno ritenere come membri della famiglia, non i soli figli, ma i nipoti e gli altri congiunti in parentela od affinità, che vivono sotto un capo di famiglia, che coabitano con lui, che si mantengono con lui in comunione d'interessi, o esercitando insieme un'industria o dandosi insieme al lavoro, o in altro modo qualunque.

La legge non ha quindi riguardo alle famiglie nello stretto senso giuridico, ma piuttosto alle famiglie nel suo senso economico.

La legge francese del 1824 imponeva al capo di famiglia l'obbligo di una contribuzione in lavoro *per ciascuno dei figli secolui conviventi;* ma la successiva legge del 1836 allargò la sfera della

(1) Istruzioni generali ai Sindaci dei Comuni del regno, VI.

famiglia tenendo obbligato il capo *per ciascuno dei membri della famiglia*. E a quest' ultimo sistema si accostò il legislatore italiano.

202. Mancando il fatto della coabitazione e comunione di interessi, non basterebbe il vincolo solo della parentela a far ritenere taluno membro della famiglia: così tale non sarebbe il congiunto che coabitasse semplicemente col capo della famiglia, come in una casa di pensione, senza avere con questi comunione di interessi: nè tale sarebbe lo stesso figlio di famiglia che non coabitasse col padre, come nel caso di figlio residente in altro Comune, ad esempio per ragioni di studio e simili (1).

203. Per lo stesso art. 5 della legge, il capo di famiglia abitante o possidente nel Comune deve la prestazione anche per *ogni individuo che sia al servizio della famiglia o delle proprietà*, in quanto abiti nel Comune.

Cadono nella denominazione di persone di servizio tutti coloro che abitano col capo di famiglia, o sono addetti allo stabilimento da lui posseduto, e ne ricevono un corrispettivo o salario annuale e permanente. Errerebbe quindi chi argomentasse per analogia dalle norme che presiedono all' applicazione della tassa sui domestici (2), la quale agisce in una sfera molto più ristretta, giacchè per la tassa delle prestazioni, non vi è distinzione fra servizio umile od alto reso al capo di famiglia in modo abituale: e tutti ugualmente gli individui che prestano l'opera loro così a pro delle persone, come dei beni, sono compresi nell'obbligo della prestazione. Così l'agente ed il precettore non ne sarebbero esclusi, per quanto la tassa sui domestici non potesse colpire nè l' uno nè l'altro. E dicasi lo stesso dei servi unicamente destinati alle opere della campagna.

204. In ogni caso però si richiede come condizione di rigore che le persone dipendenti dal capo della famiglia ricevano dallo stesso un salario annuo e permanente, in guisa da potersi considerare come parte integrante della famiglia stessa.

Gli operai, i lavoratori e gli artigiani a giornata, o ad opera, non sono evidentemente compresi nella categoria di quelli a servizio della famiglia, e solo resterà da esaminarsi se tali operai dovranno la prestazione diretta, come capi di famiglia essi stessi.

Ma questa tassa pagheranno per loro conto, e in qualità di abitanti nel Comune (3).

---

(1) Cons. di Stato francese, 4 maggio 1859.

(2) Cereseto, *Le Imposte comunali*, vol. I, n. 428 e seg.

(3) Istruzioni generali, 29 febbraio 1872, VI.

205. Affinchè poi il capo di famiglia possa essere inscritto nel ruolo delle prestazioni indirette per le persone della sua famiglia oppure a suo servizio, occorre che queste si trovino in condizione da potere realmente concorrere col loro lavoro alle opere in costruzione, cioè siano maschi, dell' età tra i 18 e i 60 anni, e non siano invalidi per infermità permanente.

La legge su questo punto non ammette possibilità di contestazione: e basta richiamare quanto a questo riguardo fu detto discorrendo delle prestazioni personali. Già dicemmo che in ogni caso è necessario che essi *abitino* realmente nel Comune che impone la tassa.

§ 2.

Prestazione dei mezzi di opera.

206. Fra la prestazione diretta, cioè quella dovuta dal capo di famiglia per la sua persona e la prestazione indiretta, a cui è tenuto il capo di famiglia per le persone che da lui dipendono, sta la prestazione speciale dei mezzi di opera. Alcuni scrittori chiamano quest'ultima prestazione indiretta, ed altri più propriamente, prestazione reale; ma a noi pare sia vera e propria prestazione *diretta*, come quella che è dovuta dal contribuente sopra le *cose sue*. Giuridicamente ben può dirsi che il capo di famiglia in modo indiretto è tenuto per l'opera che dovrebbe essere prestata lai suoi dipendenti, ma l' impiego dei mezzi d' opera è richiesto lirettamente al possidente degli animali e carni, nè potrebbe dovverlo in modo diverso.

L'art. 5 della legge 30 agosto 1868, dopo aver detto che ogni capo di famiglia abitante o possidente nel Comune, può essere obbligato a dare annualmente sino a quattro giornate, per la sua persona e per quelle di ogni membro o servo della famiglia, sanziona alla lettera *b*, l' eguale obbligo *in ragione di ciascuna bestia da soma, da sella o da tiro, col rispettivo veicolo, che sia al servizio della sua famiglia, o che serva alle sue proprietà nel Comune.*

L'impiego però degli animali e veicoli in natura nei lavori stradali non potrebbe senza ingiustizia venir coattivamente disgiunto dal lavoro del loro proprietario: e verrà in acconcio più tardi di esaminare i rapporti che devono esistere tra i lavori dell'uomo e l'impiego dei mezzi di opera.

207. È molto importante lo stabilire in qual Comune sia dovuta dal contribuente la prestazione dei mezzi di opera. Il regolamento si occupò in più articoli della materia, e forse anche in troppi, di guisa che le relative disposizioni non sono riuscite chiarissime.

Così premette anzitutto che quando « uno stabilimento agricolo si compone di terre situate nel territorio di due o più Comuni, la tassa delle prestazioni dovrà imporsi nel Comune ove esso ha la sua sede principale » (1) e, si soggiunge « che quando una fattoria situata in due Comuni non forma che una sola proprietà dove s'impiegano gli stessi servi, gli stessi animali e carri, il proprietario pagherà l'imposta in quello dei due Comuni dove è considerato come abitante, e dove è la sede principale dello stabilimento » (2).

Come si vede nelle ipotesi degli art. 3 e 4 del regolamento si dà importanza speciale al fatto dell' abitazione del proprietario.

Successivamente si soggiunge ancora:

« Allorchè un proprietario possiede *fuori del Comune ove risiede abitualmente* degli animali da sella, da basto e da tiro col veicolo, impiegati al suo servizio, egli deve le prestazioni ove gli animali medesimi si trovano, a meno che non abbiano formato già oggetto d'imposta nel luogo di domicilio del proprietario » (3).

« Così pure la prestazione di opere è dovuta per gli animali e veicoli dipendenti da uno stabilimento situato in un Comune, quantunque siano temporaneamente impiegati in altro Comune » (4).

Ma per risolvere cosifatte contestazioni in ordine al luogo in cui è dovuta la tassa, migliore consiglio è sempre quello di tenere presente la natura distinta delle varie prestazioni. La prestazione dell'opera dei servi e degli animali, di fronte al contribuente capo di famiglia che ne è debitore, è un tributo in certo qual modo di natura reale, e deve quindi essere soddisfatto nel luogo dove il contribuente fa l'impiego dei servi e dei mezzi di opera, a differenza della prestazione personale che è dovuta nel luogo dove egli risiede. E interpretando con questo concetto desunto dalla legge le disposizioni particolari del regolamento, si possono formulare le seguenti proposizioni:

1° La prestazione dei mezzi d'opera deve eseguirsi sempre nel Comune in cui si trovano i mezzi d'opera, e non nel Comune in cui abita il proprietario.

2° Quando i mezzi d'opera siano impiegati dal proprietario in più Comuni, deve presumersi nel dubbio che se ne faccia il maggiore impiego nel luogo in cui risiede il proprietario.

3° In nessun caso uno stesso mezzo di opera può essere tassato in due Comuni.

---

(1) Art. 3, regol.
(2) Art. 4, regol.
(3) Art. 6, regol.
(4) Art. 7, regol.

208. Tra i mezzi di opera la legge annovera esclusivamente le bestie da soma, da sella e da tiro, con veicolo.

Le bestie da soma e da sella saranno condotte sul luogo del lavoro, e saranno utilizzate per la costruzione della strada in relazione alla loro speciale attitudine. Lo stesso dicasi delle bestie da tiro, abbiano o non abbiano veicolo. La legge accenna alle bestie *da tiro con veicolo,* ma non se ne può certamente dedurre che le bestie *da tiro senza veicolo* siano per questo esenti, avendo invece considerato il veicolo quale altro dei mezzi d'opera, come già si disse, e si vedrà meglio più sotto.

Così anche i buoi aratori per quanto non siano destinati al tiro di un veicolo, nel senso dato dalla legge alla parola, sono sottoposti alla prestazione al pari di quelli aggiogati a carri.

Ogni incertezza che poteva derivare dalla locuzione veramente non troppo felice della legge (difetto speciale di tutto l'art. 5) fu tolta dal regolamento vigente: « La prestazione di opere è dovuta pel complesso degli animali coi rispettivi veicoli e delle bestie da soma o da tiro senza distinzione fra gli animali e i veicoli impiegati in lavori agricoli o in altri lavori » (1).

In nessun caso poi è necessario che i mezzi di opera per potere essere tassati, siano di proprietà del contribuente, basta che egli ne faccia uso a servizio della sua famiglia o della sua proprietà (2).

Niun dubbio finalmente che siano soggetti alla prestazione anche gli animali di lusso, ancorchè meno atti ai lavori per la costruzione delle strade: i proprietarii che vogliano evitare la prestazione in natura, potranno sempre convertirla in denaro.

209. La legge ha colpito dell'onere della prestazione gli animali atti al tiro, alla sella, alla soma, destinati al servizio della famiglia o della proprietà: quando manchi in astratto questa attitudine, o in concreto, non si verifichi questo servizio, cessa quindi l'onere relativo.

Svolgendo un tale concetto contenuto nella legge il vigente regolamento, ha dichiarato non soggetti all'imposta delle prestazioni:

« Le bestie da soma, da tiro, o da sella, che per l'età o per le altre cause non sono atte al lavoro.

Quelle che sono destinate alla riproduzione od al consumo e quelle che non sono possedute che come oggetto di commercio, salvochè il proprietario non le adoperi nei suoi lavori.

I cavalli delle stazioni postali nel numero stabilito come minimo per ciascuna stazione dai regolamenti dell'amministrazione delle poste.

---

(1) Art. 8, regol.

(2) Art. 5, legge 30 agosto 1868.

I cavalli di cui gli agenti del Governo e gli impiegati dei Comuni o delle Provincie sono obbligati, pei regolamenti emanati dalle loro amministrazioni, a servirsi pel disimpegno del servizio loro affidato » (1).

210. L'attitudine degli animali al lavoro può mancare anzitutto in ragione dell'età : ma nè la legge nè il regolamento hanno dato disposizioni all'effetto di determinare quando un animale cominci ad essere imponibile e quando cessi a riguardo dello stesso l'onere della prestazione. Provvederanno quindi i Comuni nei loro regolamenti.

In mancanza di disposizioni nei regolamenti locali, si applicheranno per analogia i principii direttivi della tassa sulle bestie da tiro, da sella e da soma di cui nell'art. 118 della legge comunale (2). Non potranno invece applicarsi le norme direttive della tassa sul bestiame, attesa l'indole speciale della medesima, la quale lungi dall'essere una tassa sul servizio è una tassa sulla produzione.

Del resto, in regola generale l'esame dell'attitudine al lavoro si risolve in un'indagine di fatto: il capo di famiglia che non si serve ancora dell'animale, o che non se ne serve più per ragione dell'età, avrà diritto a non essere tassato, o ad essere esentato.

---

(1) Art. 5, regol. 16 marzo 1874.

Già all'art. 37 del regolamento 11 settembre 1870, si erano esentati dalle prestazioni « gli animali tenuti esclusivamente per la riproduzione, gli animali pregnanti, le vacche lattifere, gli allievi non ancora sottoposti a lavoro o ad uso regolare ». Col successivo regolamento del 1874 si è migliorata e completata la intera disposizione sulle traccie dell'art. 67 del regolamento francese 22 luglio 1854.

Però nelle Istruzioni generali del 1870 molto opportunamente si raccomandava ai Consigli comunali di provvedere con equità nei regolamenti locali e colmare la lacuna.

« Evidentemente s'intende che quelli animali che non sono abitualmente destinati agli usi del capo di famiglia o dello stabilimento, o saranno esclusivamente oggetto di commercio o solamente destinati alla consumazione o alla riproduzione, non possono essere colpiti dalle prestazioni, perchè questi non sono realmente, come prescrive la legge, adoperati in servizio delle famiglie o dello stabilimento ; lo stesso si dica di quelli animali che, pur destinati a lavori agricoli, sono pur ancora troppo giovani per venirvi sottoposti. Così pure gli animali requisiti non possono essere impiegati se non a quell'uso a cui sono destinati dai proprietari, i quali, o direttamente, o per mezzo dei loro dipendenti, hanno diritto di adoperare, essi medesimi i loro animali, soddisfacendo con ciò anche alla rispettiva tassa personale.

Sarà bene quindi che nel regolamento a compilarsi siano poste delle esplicite dichiarazioni su questo argomento, destinato specialmente a rendere meno possibili quegli arbitrii che così facilmente possono nascere nella esecuzione di questa parte della legge ».

Istruzioni generali, 25 febbraio 1870, VI.

(2) G. B. Cereseto, *Imposte comunali*, vol. I, n. 331, 332.

211. Non solo l'età, ma anche *altre cause*, possono in senso del vigente regolamento, condurre all'esenzione, semprechè abbiano per effetto di rendere le bestie inette al lavoro. Queste cause però non potrebbero consistere che, o nella natura affatto indomita della bestia, od in qualche imperfezione o malattia grave da cui sia rimasta affetta. È necessario però che questa causa abbia un carattere di continuità: deve trattarsi quindi di imperfezione grave e assoluta, o di malattia cronica e incurabile.

Il proprietario poi non deve meno rispondere della prestazione di una bestia che abbia venduta o trasportata in altro Comune, o gli sia morta dopo che il ruolo è divenuto esecutorio, abbia o non sostituito l'animale.

212. Altra categoria di esenzioni è stabilita dal regolamento in riguardo alle bestie destinate alla riproduzione od al consumo.

Siccome destinate alla riproduzione ed al consumo, vanno esenti non solo i tori e i cavalli stalloni (i quali d'altronde sfuggirebbero egualmente all'imposta come animali indomiti) e le bestie da ingrasso destinate al macello, ma tutti quegli armenti o mandrie di bestie cavalline, o bovine che specialmente nelle vaste pianure, nelle maremme e sulle prealpi si mantengono quasi sempre ai pascoli, estranee ad ogni lavoro, sia per farle figliare, sia per ottenerne il latte, o per la confezione dei formaggi, e per tutto ciò insomma che forma oggetto della pastorizia (1).

Non potrebbero invece essere comprese nell'esenzione le vacche destinate permanentemente al tiro.

213. Anche colui che tiene bestie bovine o cavalline all'unico oggetto di farne commercio, non è soggetto alla prestazione, perchè non le adopera a servizio della famiglia o delle sue proprietà, ma le conserva in buono stato per venderle con profitto.

Dovranno quindi ritenersi esenti dalla prestazione i negozianti di animali, e coloro che senza farne commercio abituale, sogliono tenere animali per ingrassarli.

Però anche chi tiene animali a scopo di commercio o di produzione può essere soggetto a tassa, allorchè per suo servizio particolare soglia fare uso promiscuo or dell'una or dell'altra delle bestie destinate alla vendita. Questo uso promiscuo non potrà autorizzare la prestazione in ragione di tutti quanti gli animali di cui eventualmente si serve il negoziante, ma di quelli soltanto che sarebbero necessarii al suo servizio, quando ve li impiegasse in modo esclusivo.

214. In pochi Comuni del Regno esiste ancora il servizio della *Posta-cavalli*, ossia delle diligenze postali. Il concessionario

---

(1) Scamuzzi, *op. cit.* I. 286.

è obbligato per contratto coll'amministrazione delle poste a tenere un numero determinato di cavalli costantemente ed esclusivamente disponibili per il servizio dei cambi nelle stazioni. Era interesse dell'amministrazione che questi animali non venissero distratti da un servizio pubblico tanto importante: di qui la ragione dell'esenzione. E naturalmente coi cavalli da posta vanno esenti le relative vetture, del pari nel numero minimo fissato dai regolamenti o dalle concessioni. Al di là di questo limite cessa il servizio pubblico e si rientra nel campo di una speculazione privata: cessa quindi l'esenzione.

Giova però ripetere che l'esenzione è limitata ai *cavalli delle stazioni postali*, ossia a quei cavalli destinati esclusivamente a tal servizio: non la si potrebbe quindi estendere a favore dei semplici imprenditori di trasporti con vetture, i quali contemporaneamente facciano il servizio di posta, assunto per via di appalto. Si tratterebbe allora in sostanza di una speculazione privata perchè l'amministrazione non impone nel caso al concessionario un numero determinato di cavalli esclusivamente destinati ad un servizio di posta; e cesserebbe quindi ogni ragione di un favore eccezionale (1).

215. Alcuni agenti governativi e impiegati dei Comuni o delle Provincie, hanno l'obbligo in forza di regolamenti emanati dalle Amministrazioni da cui dipendono, di tenere dei cavalli pel migliore disimpegno delle funzioni loro affidate: era giusto che per questi cavalli non fosse dovuta la prestazione per evitare anche a questo riguardo che un servizio pubblico non fosse colpito da tassa per fatto della stessa amministrazione.

Di questa materia già ci dovemmo occupare parlando della tassa sulle bestie da tiro, autorizzata dalla legge comunale.

Più particolarmente in questa esenzione sono compresi i medici condotti, quando in forza dei relativi contratti sia loro imposto di tenere cavallo. Ripetiamo però anche qui che tale esenzione cessa allorchè il medico volontariamente, e per comodo suo, abbia al suo servizio cavalli e veicoli.

216. I veicoli di ogni specie sono indirettamente annoverati dalla legge tra i mezzi di opera, costituendo come un accessorio degli animali da tiro: ciò si rileva sempre dalle parole *bestie da tiro col rispettivo veicolo*. Deve quindi ritenersi che il veicolo per sè stesso non è un mezzo di opera, ma lo diventa tutta volta che il contribuente oltre al veicolo possieda pure i relativi animali da tiro.

La legge francese del 1836 impone la prestazione *pour chacune des charrettes ou voitures attelées*, ecc.; ma sostanzialmente le due frasi non esprimono cose diverse.

(1) Scamuzzi, *op. cit.*, I, p. 288.

Valgono qui i principii accennati in ordine alle tasse sulle vetture: ed è certo che di regola tutte le vetture passibili della tassa suntuaria, possono e devono essere oggetto di prestazione. Però deve notarsi che la parola « veicoli » èmolto più comprensiva dell'altra, « vettura »; e perciò naturalmente le prestazioni hanno un campo molto più esteso che non la semplice tassa di vettura: nè si potrebbe quindi, invertendo, dire che tutti i veicoli soggetti a prestazione possono di regola ugualmente essere soggetti alla tassa sulle vetture.

Sotto il nome *veicolo* deve quì intendersi qualunque mezzo rotabile pel trasporto di persone o cose a tiro di animali; e così saranno ugualmente colpiti i carri, i carrettoni, le carrozze.

Non importa che i veicoli di lusso, quali le carrozze a molle o sospese, siano di nessuno o ben poco uso nei lavori stradali: penserà il proprietario a riscattarsene. — « Anche le carrozze a molle, o sospese, sono soggette all'imposta delle prestazioni, secondo l'uso a cui servono; ma il proprietario può riscattarsene o col pagare il prezzo corrispondente, o con tante giornate di uomini o di carri, che equivalgano al prezzo delle giornate stabilite in tariffa per le carrozze di lusso » (1).

217. In ogni caso affinchè possano assoggettarsi a prestazione i veicoli, di qualunque genere essi siano occorre che chi ne dispone, disponga altresì simultaneamente e in modo permanente del numero di animali necessario per attaccarli al tiro.

Così chi ha un solo veicolo e più bestie da tiro, non può essere imposto che per un solo veicolo, comunque usi adibirvi ora l'una ora l'altra bestia, o coppia di bestie.

Ciò risulta anche dal citato art. 8 del nostro regolamento, dove si dice che la prestazione d'opere è dovuta *pel complesso degli animali coi rispettivi veicoli*.

Chi ha due carri con un solo cavallo, che applica or all'uno or all'altro carro, non potrebbe pertanto essere tenuto che per un solo carro.

È certo poi che non potrebbero essere oggetto di tassa i veicoli fuori di uso, come quelli tenuti in rimessa perchè inservibili.

Cotesti in sostanza sono anche i principii regolatori della tassa sulle vetture: e sotto il rispettivo titolo il lettore potrà trovare più ampio svolgimento della materia (2).

218. Può domandarsi se i veicoli delle ferrovie possano essere soggetti a prestazione.

---

(1) Art. 8, Regol.

(2) G. B. Cereseto, *Le imposte comunali*, vol I, n. 334.

Quanto ai veicoli delle ferrovie a vapore non è dubbia la loro esenzione: il veicolo è colpito come accessorio delle bestie da tiro, e nel caso manca l'elemento principale della prestazione. Ma anche per i veicoli delle ferrovie a cavallo ci pare giusta l'esenzione sul riflesso che la prestazione cessa, quando ne diventi impossibile l'adempimento diretto; e nel caso è manifesto che i veicoli destinati a scorrere sopra regoli non potrebbero mai essere portati sul cantiere, nè adoperati nelle costruzioni di strade.

In questo caso la prestazione colpirà soltanto i cavalli.

219. In generale quanto ai veicoli valgono le regole stabilite per l'esenzione delle bestie da tiro. In conseguenza ogni qualvolta saranno tassabili i cavalli, lo saranno pure i veicoli di qualunque natura essi siano, servano a scopo industriale, o ad uso di famiglia.

Anche in tema di servizi pubblici, allorchè siano assunti da speculatori, sarà dovuta la prestazione: così gli imprenditori dei trasporti funebri, dei trasporti pei detenuti, per gli infermi e simili, saranno inscritti fra i contribuenti, mentre quando tali servizi fossero eseguiti direttamente dall' amministrazione, cesserebbe la prestazione.

A più forte ragione, la tassa sarà dovuta quando dei veicoli si faccia semplicemente un uso accessibile al pubblico. Perciò non potranno esimersi dalla prestazione dei veicoli addetti alle rispettive imprese, le agenzie ferroviarie dei trasporti a domicilio, i concessionari di canali o strade, i costruttori di qualunque lavoro pubblico o privato, i concessionari o proprietari d' *omnibus*, gli intraprenditori di diligenze, i carrettieri di ogni specie.

Sezione III.

I ruoli della tassa di prestazione di opera. — Pubblicazione dei ruoli — Tariffe di conversione — Opposizione ai ruoli — Competenza speciale del giudice Conciliatore — Rinvio.

220. *La tassa di prestazione si esige per ruoli.*
221. *Operazioni preliminari alla compilazione del ruolo.* « *Elenco dei comunisti soggetti alla tassa di prestazione* ».
222. *L'elenco è compilato da una Commissione.*
223. *Il ruolo principale è deliberato dalla Giunta.*
224. *Deve essere deliberato ad ogni anno*, *e sottoposto al Consiglio nella sessione di autunno.*
225. *Il ruolo suppletivo.*
226. *Elenco degli esenti per condizioni infelici.*
227. *Caso eccezionale in cui i ruoli sono compilati d' ufficio dalla prefettura.*

220. Anche la tassa di prestazione, come tutte le tasse dirette si esige per ruoli. — « Il ruolo delle prestazioni d'opera è pubblicato ogni anno per due settimane all' albo pretorio del Comune. Esso diventa esecutorio per coloro che in questo frattempo non lo contestarono. La contestazione è decisa inappellabilmente dal Conciliatore » (1).

Nelle Istruzioni generali per l'attuazione della legge, si credette opportuno di far precedere alla pubblicazione del ruolo, la compilazione di un elenco generale, che dovesse essere come la base del ruolo. « La prestazione in natura, genere di contribuzione tutta speciale e che potrebbe più d'ogni altra dar luogo a sospetti di favoritismo o d'arbitrio, ha bisogno d'essere regolata in tutti i suoi dettagli da disposizioni, di cui i sindaci devono apprezzare tutta la necessità, nell' interesse della loro responsabilità. Essi comprenderanno che, chiamati come sono a ripartire sui loro amministrati una porzione della pubblica imposta, la loro azione deve essere sempre appoggiata su basi di cui a tutti riesca possibile constatare la regolarità, e che quando saranno chiamati a dar conto del modo con cui impiegarono i mezzi posti a loro disposizione, essi devono corredare questo conto di tutte le garanzie e di tutte le forme proprie a far entrare nello spirito di tutti la convinzione della sua esattezza » (2).

Ed in fatto la migliore garanzia dell'esattezza del ruolo dei contribuenti, è l'esistenza di un elenco completo di tutte le persone atte fisicamente a soddisfare alla prestazione in natura.

221. In ciascun Comune pertanto sarà compilato da una Commissione composta di un membro della Giunta comunale, e da due Consiglieri, assistita dal Segretario del Comune, un « elenco di tutti i comunisti soggetti alla tassa delle prestazioni ».

---

(1) Art. 6, legge 30 agosto 1868.
(2) Istruzioni generali, 29 febbraio 1872, VII.

Lo stesso dovrà contenere:

a) Il nome delle persone su cui pesa la tassa delle prestazioni;

b) Il numero dei membri della famiglia o servi che devono concorrere alle prestazioni;

c) Il numero dei veicoli coi corrispondenti animali da tiro;

d) Il numero degli animali da basto, da sella o da tiro, oltre quelli indicati alla lettera *c*.

L'elenco delle prestazioni dovrà essere redatto per contrada, e secondo l'ordine alfabetico per ciascuna contrada, per poter chiamare coloro che le debbono, ai lavori più vicini alle loro dimore, ed evitare le perdite di tempo derivanti dagli accessi e recessi dalle case ai cantieri (1).

La divisione dei ruoli per contrada permetterà, per quanto sia possibile, che l'opera venga prestata vicino al luogo di dimora del contribuente; e se in un Comune si costrurranno simultaneamente due o più strade, le singole prestazioni dovranno essere applicate alla strada più vicina ai singoli contribuenti, affinchè si abbia col minore disagio del contribuente prestatario, il massimo effetto utile.

222. Il regolamento non dice da chi debba essere fatta la nomina dei componenti la Commissione; ma è naturale che la nomina entri nelle attribuzioni della Giunta municipale, cui spetta procedere alla compilazione dei ruoli (2).

Quando la Giunta comunale rifiutasse o trascurasse la compilazione di questo elenco, vi provvederà il Prefetto d'ufficio a mezzo d' apposito Commissario o Delegato incaricato della formazione del ruolo, a spese, ben inteso, del Comune (3): e ciò in coerenza a tutto il sistema vigente per le strade obbligatorie.

L'elenco non costituisce però ancora debitori della tassa i singoli contribuenti: quindi non è soggetto ad alcuna pubblicazione o approvazione; nè sarebbe ammessibile contro lo stesso alcun reclamo. È, e rimane, un puro provvedimento di preparazione.

223. Il ruolo non è più opera di una Commissione eletta dalla Giunta, ma della Giunta stessa, la quale poi lo sottopone all'approvazione del Consiglio comunale. Il ruolo è compilato dal Prefetto nel caso di esecuzione di ufficio, a mezzo di apposito Commissario, in conformità di quanto già si accennò a riguardo dell'elenco.

---

(1) Art. 9, 10 e 11 regol., 16 marzo 1874.

(2) Ministero dei Lavori Pubblici, Direz. gen. dei ponti e strade. Div. 4, Sez. 2, del 28 maggio 1874, n. 37420-5296.

(3) Art. 1, R. Decreto 13 ottobre 1877.

Nel ruolo si dovrà indicare per ciascun articolo:

1° Il numero delle giornate d'uomini dovute dalla persona del capo di famiglia o di stabilimento.

2° Il numero delle giornate d'uomini dovute dallo stesso capo di famiglia o di stabilimento per ciascun dei membri della sua famiglia, servo od impiegato.

3° Il numero delle giornate di carro con bestia da tiro.

4° Il numero delle giornate dovute per le bestie da basto, da tiro, da sella.

Una colonna del ruolo è riservata per dare il valore della conversione in danaro di ciascuna specie di giornata, secondo le tariffe precedentemente votate dal Consiglio; ed un'altra è destinata a ricevere le dichiarazioni d'opzione dei contribuenti. Si dovrà pure indicare sul ruolo la data della deliberazione del Consiglio comunale che approvò l'accennata tariffa di conversione (1).

224. Il regolamento dispone che il ruolo debba essere compilato ad ogni anno, ed abbastanza in tempo perchè possa essere sottoposto all'approvazione del Consiglio comunale nella sessione autunnale.

E ciò all'effetto che in ciascun anno si possa tener conto delle mutate condizioni degli uomini e delle cose.

Sarebbe radicalmente nullo il ruolo che non fosse stato preparato ed approvato nell'anno che immediatamente precede l'esercizio cui si riferiscono le imposte prestazioni.

È evidente però che i criteri dell'imponibilità devono riferirsi non alle condizioni di fatto esistenti al momento in cui il ruolo si sta formando, ma al momento in cui andrà in applicazione. Così si potranno inscrivere tra i contribuenti anche coloro che al momento dell'approvazione del ruolo non abbiano ancora il minimo dell'età prescritta, quando però siano per averla all'epoca in cui il ruolo avrà esecuzione: viceversa non si potranno comprendere nel ruolo le persone che pur non avendo ancora compiuti gli anni 60 nel momento in cui si approva il ruolo, li compiranno però quando saranno richieste le prestazioni.

225. Se nel tempo che passa dalla data della compilazione del ruolo al 1° gennaio dell'anno a cui il ruolo medesimo si riferisce, nuovi abitanti o mezzi d'opera si stabiliscono nel Comune, l'aumento avvenuto può tassarsi a mezzo di un ruolo supplementare (2).

Così quando posteriormente alla pubblicazione del ruolo si riconoscesse che taluno dei contribuenti abbia acquistato nuovi mezzi

(1) Art. 12, regol. 16 marzo 1874.
(2) Art. 13, regol. cit.

d'opera, giustamente potrebbe il Comune iscrivere il proprietario nel ruolo suppletivo (1). E parimente troverebbero posto nel ruolo suppletivo i contribuenti omessi per semplice errore nel ruolo principale.

Per la necessità stessa delle cose il ruolo suppletivo potrà essere presentato all'approvazione del Consiglio, anzichè nella sessione autunnale, in quella di primavera od in seduta straordinaria purchè abbastanza in tempo per potersi ordinare le opere imposte dentro l'anno a cui il ruolo si riferisce.

226. Insieme al ruolo principale verrà compilato e sottoposto all'approvazione del Consiglio anche l'elenco di coloro che per le loro condizioni infelici vengono esclusi dal ruolo (2).

Quest' elenco è prescritto espressamente dal regolamento ed anche implicitamente dalla legge; ma non si può dire che sia voluto sotto pena di nullità del ruolo. Di vero, non ha stretta importanza nè per il Comune nè pel contribuente: non per il Comune perchè nulla può percepire dalle persone comprese nell'elenco, non per i privati cui basta non essere compresi sul ruolo, e ai quali può spesso rincrescere questa dimostrazione della loro povertà. L' elenco suddetto deve considerarsi piuttosto come un abile controllo al ruolo dei contribuenti.

227. Come l'elenco generale, così anche i ruoli possono essere compilati d'ufficio dall'autorità prefettizia, nel caso che l'autorità comunale si rifiuti o trascuri di provvedere all'esecuzione della legge.

Quando il Prefetto procede d'ufficio, il ruolo ch' egli ha fatto compilare dal Delegato stradale o da altro apposito Commissario viene senz' altro da lui approvato con decreto (3), in virtù dell'autorità delegatagli dalla legge, di sostituirsi al Comune in tutti gli atti che avrebbe dovuto compiere il Comune stesso, sentita però la Deputazione provinciale.

228. Il ruolo, deliberato dal Consiglio comunale, od approvato con decreto dal Prefetto, sarà pubblicato e tenuto affisso per due settimane all'albo pretorio del Comune, affinchè possano in tale frattempo i tassati prenderne cognizione, e proporre, se lo credano, opposizione o reclamo davanti il Conciliatore.

Tanto il ruolo principale quanto il supplementare, diventano esecutorii per coloro che non lo contestarono entro le due settimane in cui rimase pubblicato all'albo pretorio (4).

---

(1) Min. Lavori Pubblici, 30 dicembre 1877, n. 98098-18310.
(2) Art. 13, regol. cit.
(3) Art. 15, legge 30 agosto 1868.
(4) Art. 14, del regol. 16 marzo 1874; e 6 della legge 30 agosto 1868.

229. Alla prima pubblicazione, avente per effetto di rendere esecutorio il ruolo, contro cui non siasi proposto reclamo, deve tener dietro una seconda, per mettere i contribuenti in mora a dichiarare se intendono prestare le opere in natura, o se preferiscono la *conversione* in denaro.

« Approvato il ruolo, la Giunta invita i contribuenti a prenderne cognizione all'albo pretorio, ove a tale uopo sarà pubblicato, sollecitando nel tempo stesso gli interessati a voler dichiarare se intendono di soddisfare alle loro prestazioni in danaro o in determinati lavori, facendo conoscere le facilitazioni che, in questo caso, accorda loro il Comune.

Le dichiarazioni di scelta del modo di prestazione saranno ricevute dal Sindaco ed iscritte immediatamente in un registro speciale; esse saranno firmate dal dichiarante, ovvero segnate di una croce dal medesimo apposta in presenza di due testimoni » (1).

230. Insieme col ruolo saranno pubblicate le tabelle delle conversioni delle giornate in denaro ed in opera determinata e la misura del ribasso che il Comune accorda ai contribuenti che convertiranno in danaro le prestazioni dai medesimi dovute (2).

Per rendere possibile quest' opzione è necessario che il contribuente conosca la tassa di riscatto di ciascuna delle diverse specie di prestazione che gli sono richieste.

Pur riconoscendo che la prestazione in natura è una delle più importanti risorse che possano essere impiegate per la costruzione delle strade, bisogna convenire che lascia qualche cosa di incompleto, specialmente quando chiama al lavoro materiale chi non ebbe mai attitudine; e d'altra parte, ovunque si otterrà ben più lavoro utile con una somma minore di quella rappresentata dal valore di una giornata di lavoro, di quello che dalla presenza sul lavoro d'un proprietario.

Egli è dunque a tener ben presente la convenienza che sulla tariffa di conversione il contribuente che vuol riscattare in denaro la sua prestazione, trovi un qualche vantaggio che lo spinga più che è possibile ad optare pel riscatto.

I Comuni vi guadagneranno per la possibilità di impiegare operai salariati — otterranno massimi lavori e meglio eseguiti — e i contribuenti vi troveranno il loro utile, perchè sarà loro dato col mezzo del riscatto, inferiore al prezzo reale delle giornate, di rivolgere le loro cure a lavori più produttivi.

231. I criteri che devono presiedere alla compilazione di siffatte tabelle o tariffe sono dati da una circolare del Ministero.

---

(1) Art. 18, regol. cit.
(2) Art. 19, *ivi*.

« Per la tariffa di conversione dell'imposta in lavori determinati bisogna aver riguardo anzitutto a ciò, che l'opera che si chiede al prestatario non rappresenti il debito in denaro del contribuente valutato secondo la tariffa del riscatto, ma il lavoro utile che egli può fare. Questa tariffa deve venir studiata con cura attenta e speciale per cercare di avvicinarsi, per quanto sia possibile, nello stabilire il lavoro da farsi dal prestatario, a quello che si può ottenere da un operaio pagato. Se non che, anche nella composizione di questa tariffa, bisogna riflettere che non si può esigere che la rendita delle prestazioni sia equivalente a quella del lavoro di operai pagati; perchè considerata nel suo insieme, la prestazione ha degli elementi di lavoro incompleti od imperfetti, i quali fan sì che il prodotto utile non sia sempre uguale. Si dovrà quindi ammettere una riduzione in riguardo alla durata del lavoro dei prestatari, minore di quella degli operai pagati e ad una certa perdita di tempo rappresentante la differenza prodotta per difetto di utensili, d'abitudini, ecc. fra il lavoro utile delle prestazioni e quello che si ottiene da operai pagati; e questo coefficiente di riduzione si dovrà pure stabilire di 0,85 » (1).

232. La tariffa di conversione delle prestazioni di opere, sia in danaro che in opere determinate, deve essere proposta dall'ingegnere del Comune ed approvata dal Consiglio comunale e dal Prefetto, sentito il Genio civile (2).

La redazione di questa tariffa potrebbe riuscire difficile per chi non ha una certa famigliarità con questi lavori, e al Consiglio comunale mancherebbe la base di un giudizio. Era utile che venisse redatta da una persona competente qual è l'ingegnere relatore del progetto.

Egli sa generalmente quanto valgono i diversi lavori pagati in denaro, e quale sia il costo delle diverse specie di opere.

Il Consiglio comunale non avrebbe dunque che a discutere e ad approvare il valore rappresentativo delle giornate e quello dei diversi lavori nella tariffa che deve servire tanto per le conversioni in danaro che per quelle in opere determinate.

Per l'art. 19 del regolamento approvato con R. Decreto 14 aprile 1874 sull'imposta delle prestazioni d'opera per le strade comunali obbligatorie, la tariffa per la conversione in danaro delle prestazioni medesime, deve essere approvata oltrechè dal Consiglio comunale, anche dal Prefetto, sentito il Genio civile: come già si disse.

---

(1) Circ. Ministero Lavori Pubblici, 12 dicembre 1877, Div. 4, Sez. 2, n. 23713-10607.

(2) Art. 19, cit.

« Non è quindi ammessibile il ricorso di un Comune contro di un provvedimento prefettizio, col quale sia stata negata l'approvazione alle modificazioni da esso apportate alla tariffa delle prestazioni, non potendosi dire che con tal fatto sieno rimaste lese le attribuzioni del Consiglio comunale, nel qual caso soltanto potrebbesi far luogo a ricorsi in senso dell'art. 231 della legge comunale e provinciale » (1).

233. Il contribuente deve essere chiamato ad optare per la conversione prima che incomincino i lavori.

Se è giusto che si permetta al contribuente di riscattare l'opera che gli si chiede in natura, è altresì indispensabile che l'Autorità locale sappia, qualche tempo prima dell'apertura dei lavori, di quanto essa può disporre in prestazioni in natura e di quanto in danaro.

234. Una procedura speciale è stabilita dalla legge e dal regolamento, per quanto riguarda l'opposizione ai ruoli.

235. Il solo Giudice Conciliatore è di regola competente nella materia.

236. Ad un più ampio svolgimento provvederemo sotto apposito titolo sulla competenza e sulla procedura.

SEZIONE IV.

Norme speciali per le prestazioni in natura. — Commissione speciale — Suo giudizio e sua competenza — Contribuenti morosi.

237. *Norme speciali stabilite dalla legge a garanzia dei contribuenti e dell'erario — Prestazione in natura.*
238. *Epoca dei lavori: deve essere stabilita dal Prefetto.*
239. *La durata del lavoro giornaliero è fissata invece dalla Giunta.*
240. *Precetto da spedirsi ai singoli contribuenti che non abbiano optato per la conversione in denaro.*

---

(1) Decr. reale, 25 novembre 1883, Comune di Castellarano ric. (*Riv. Amm.*, a. 1884, p. 563).

Nella fattispecie il prefetto aveva ricusato la sua approvazione alla deliberazione del Comune, previo il parere del Genio civile, che aveva osservato: « 1. Nessun impellente motivo rendere necessaria la riduzione delle tariffe, tanto più che la corrente annata agricola prometteva d'essere abbondante; 2. Tendere la proposta del Consiglio comunale a favorire soltanto i proprietari di bestiame da tiro, mentre lasciava invariato il prezzo della giornata di operai e degli animali da basto con danno della classe meno agiata: 3. I prezzi della tariffa attualmente in vigore rappresentare in giusta misura la mercede giornaliera degli operai ed il nolo degli animali in genere, e non mettere conto il volerli diminuire, giacchè tanto varrebbe doverli in seguito rialzare come l'anno precedente ».

Istruzioni generali ai Sindaci, 29 febbraio 1872, VIII,

241. Sorvegliante *ai lavori.*
242. *Attribuzioni del sorvegliante.*
243. *Non si possono esentare dal lavoro i contribuenti che abitano in frazioni distanti dal cantiere. In tal caso si tiene conto del tempo impiegato nel percorso dall'abitazione al cantiere.*
244. *Abbuono della spesa fatta dai contribuenti per pagamento di pedaggi sulle strade comunali.*
245. *Frazioni di giornata prestate.*
246. *Giornate mancate.*
247. *Morte del prestatario.*
248. Segue.
249. *Impiego dei mezzi di opera.*
250. *Prestazione di opere determinate. Norme speciali che regolanc questa conversione delle comandate.*
251. *Richiamo alle norme fisssate per le prestazioni in natura.*
252. *Attribuzioni dell'assistente.*
253. *Opere determinate non compiute. Collaudo.*
254. *Sistema speciale di prestazioni di opere determinate, congiunt alla concessione di piccoli cottimi. Vantaggi pei contribuent e per l'erario.*
255. *Pagamento della tassa in ragione di un tanto per cento sul lavoro eseguito a cottimo.*
256. *Costruzione delle strade per appalto. — Norme per la riscossion delle prestazioni nell'appalto.*
257. *Obblighi dell'appaltatore.*
258. *Controversie fra il sorvegliante ai lavori, e i contribuenti. Commissioni di prima istanza e di appello.*
259. *La Commissione è competente anche quando i lavori siano eseguiti per appalto.*
260. *Nella materia non è competente il Conciliatore.*
261. *Sanzione contro i contribuenti che mancarono alle prestazioni i natura o in opere determinate. La conversione forzata in denar*
262. *Non è necessaria la pubblicazione dell'elenco dei contribuenti morosi, soggetti a conversione forzata in denaro.*
263. *Conversione volontaria delle prestazioni in una tassa pecuniari Il sistema di riscossione è quello stabilito per le imposte dirett*
264. *Diversa tariffa, secondochè si tratti di prestazioni volontarie forzate.*
265. *Se nel caso di imposta convertita in denaro, possa concedersi un speciale ribasso ai contribuenti abitanti oltre a tre chilomet di distanza dal luogo dei lavori.*
266. *È applicabile la multa del* 4 *per* 100 *ai contribuenti morosi n pagamento della tassa pecuniaria ?*
267. *L'aggio all'esattore.*

237. Pubblicati e divenuti esecutori i ruoli per le prestazioi di opere, il Comune ha diritto di chiamare i contribuenti al la voro pel numero di giornate risultante dai ruoli medesimi: rimai

così chiuso lo stadio preparatorio, e si entra in quello dell'esecuzione.

Particolari norme furono dettate allo scopo di guarentire da una parte i cittadini, e dall'altra l'amministrazione, e per dirimere le controversie che potessero sorgere. Così nell'interesse dei contribuenti si stabilì essere necessaria la previa intimazione del precetto, e si demandò alle competenti autorità di fissare l'epoca dei lavori e la durata delle singole giornate: nell'interesse dell'amministrazione si diedero speciali poteri al *sorvegliante*, costituito quasi come esattore della tassa del lavoro: e finalmente si stabilì una facile procedura per la risoluzione delle contestazioni fra il Comune e i privati.

Non sarà inutile richiamare con brevi commenti le singole disposizioni del regolamento.

238. Anzitutto dovrà essere fissata l'epoca in cui dovranno aver luogo i lavori: questa attribuzione fu riservata ai Prefetti, anzichè all'amministrazione municipale. — « Ogni anno il Prefetto sulla domanda del Consiglio comunale, fissa con speciale decreto le epoche nelle quali i lavori con le prestazioni di opere dovranno essere incominciati e finiti » (1). — Era forse desiderabile che fino a questo punto non si fosse estesa l'ingerenza prefettizia.

I fittaiuoli o i coloni che per lo scadere dei loro contratti dovranno abbandonare il Comune prima del tempo fissato per lo impiego delle prestazioni, potranno essere ammessi ad effettuare i lavori prima della loro partenza: ma però sempre entro il tempo stabilito dal decreto del Prefetto.

Si ritenga però che per l'impiego delle prestazioni è escluso sempre il tempo delle più importanti operazioni agricole (2).

239. Invece la durata del lavoro giornaliero delle prestazioni d'uomini ed animali da soma o da tiro, sarà stabilita dalla Giunta municipale per le diverse stagioni (3). Anche questa formalità è necessaria per potere chiamare i contribuenti alla prestazione del lavoro.

240. Eseguiti tali incombenti il Sindaco, dovrà far pubblicare, almeno cinque giorni prima dell'epoca fissata per l'incominciamento dei lavori, all'Albo Pretorio, speciale avviso per rendere a conoscenza del pubblico che i lavori delle prestazioni in natura stanno per essere intrapresi, e nello stesso tempo farà rimettere ai contribuenti il precetto, od ingiunzione coll'ordine di trovarsi

---

(1) Art. 25, regol. 16 marzo 1874.
(2) *Ivi*.
(3) Art. 26, regol. 16 marzo 1874.

ad un dato punto dell'opera, e indicando la natura del lavoro, che ciascun contribuente è chiamato a compiere (1).

241. Il contribuente, ricevuto il precetto, avrà l'obbligo di recarsi al luogo stabilito, ed all'ora fissata di presentarsi all'incaricato per farsi riconoscere; di lavorare tutta la giornata, dedotte le ore di refezione, avuto riguardo alle usanze nei vari Comuni. Nel lasciare il lavoro, alla sera, il prestatore d'opera si presenterà all'incaricato municipale, il quale sarà obbligato a rilasciargli, dietro al precetto, la dichiarazione delle prestate giornate. Sarà bene che il Comune provveda gli istrumenti più necessari secondo la natura dei lavori, per supplire alla mancanza o all'imperfezione di quelli che saranno portati dal contribuente.

Ordinariamente ciascun Comune provvede alla formazione di un piccolo cantiere con carrette a mano, ad una e due ruote, carrette da tiro per animali a due e quattro ruote — aratri per smuovere la crosta delle terre tenaci — vanghe, pale e leve di ferro, ecc.

Allorchè il prestatario si presenti al lavoro con istrumenti disadatti per la natura del terreno in cui deve lavorare, o imperfetti, potrà il sorvegliante municipale sostituirli con quelli di cui

---

(1) L'ingegnere direttore compilerà un elenco (modulo n. 5) indicante le qualità dei soggetti a prestazioni che saranno chiamati ed il genere di lavoro che sarà loro richiesto nelle epoche stabilite pel lavoro colle prestazioni; e cinque giorni almeno prima del tempo fissato per l'apertura dei lavori il sindaco farà rimettere a ciascun contribuente, compreso nel ruolo approvato, un invito (modulo n. 6) firmato dal sindaco stesso, indicante il giorno, l'ora ed il luogo in cui devono trovarsi e gli utensili o veicoli di cui *devono* fornirsi (art. 20, regol. cit.).

Nel precetto sarà fissato il giorno in cui il contribuente dovrà adempiere alle sue prestazioni, trascorso il quale, senz'aver corrisposto sarà compreso fra i morosi, e la quota corrispondente alle mancate prestazioni, convertita in danaro, verrà data in scossa all'Esattore.

Il sorvegliante municipale dovrà dare al principio di ogni settimana al Sindaco un elenco, in cui sarà indicato il massimo od il minimo delle prestazioni in natura che può impiegare nella settimana, affinchè il Municipio possa regolarsi nella spedizione dei precetti ai contribuenti.

Il Sindaco dovrà dare poi in principio della settimana al sorvegliante municipale l'elenco dei precetti spediti ai contribuenti che scadono nella settimana medesima.

Alla fine della settimana poi il sorvegliante municipale restituirà al Municipio il modulo n. 30 con le indicazioni delle prestazioni adempite nella settimana, e il Sindaco trasmetterà settimanalmente all'Esattore la nota di quelli che mancarono nel giorno determinato al lavoro.

Il sorvegliante municipale terrà, del resto, il registro delle prestazioni impiegate di cui dovrà far uso per riconoscere sul lavoro i prestatari e sul quale farà le debite annotazioni dei precetti che avrà vidimati.

In un registro generale poi terrà un conto esatto delle prestazioni impiegate convertite o mancate, da sottoporsi all'approvazione della giunta in ogni anno d'esercizio. — (Istruzioni generali ai sindaci, 2 febbraio 1872).

sarà provveduto il cantiere, i quali essendo stati appositamente costrutti per questo genere di lavori, porranno il prestatario in grado di dare col suo lavoro il massimo risultato possibile.

E qui ci si apre la via a parlare dell'*assistente* e delle importanti attribuzioni ad esso affidate.

242. La Giunta, d'accordo coll'ingegnere direttore dei lavori nominerà l'assistente per la sorveglianza speciale del lavoro delle prestazioni (1).

Questo *assistente* o delegato alla sorveglianza nella esecuzione delle opere, rappresenta l'autorità comunale sul luogo del lavoro.

Sullo stato settimanale, che deve essergli consegnato dal Sindaco o dal Delegato stradale, fa l'appello de' contribuenti chiamati sul luogo indicato dal precetto d'invito, nota gli assenti, e tien conto dell'impiego delle giornate fatte.

Alla fine d'ogni giornata indica a tergo del precetto, e certifica nella colonna dell'estratto del ruolo, che gli sarà stato consegnato, il numero e la specie delle giornate o delle frazioni di giornata, di cui deve venir dato discarico al contribuente.

Tiene inoltre nota in un libretto giornaliero delle prestazioni fatte, e dei contribuenti mancanti. Questo libretto alla chiusura dei lavori, è vidimato dall'ingegnere direttore e trasmesso al Sindaco per le debite registrazioni sul ruolo generale dei soggetti alle prestazioni, o per la conversione in denaro del relativo contributo.

Se il contribuente è incapace a continuare il lavoro per malattia sopravvenutagli, l'assistente ne fa dichiarazione sul precetto, potendo la parte delle prestazioni rimaste incompiute, essere soddisfatta in altre giornate da destinarsi.

Può accettare o respingere gli operai che i proprietari mandano per sostituire sè od i membri della famiglia (2).

243. Può accadere che taluni contribuenti abitino in frazioni del Comune assai distanti dal luogo del lavoro: quando la distanza sia considerevole, sarebbe stato men giusto il pretendere che gli stessi avessero a trovarsi sul cantiere all'ora fissata per la generalità degli abitanti. Era conveniente provvedere a questo caso speciale, e vi si provvide.

Infatti, allorchè coloro che debbono le prestazioni saranno chiamati a più di 3 chilometri di distanza, il tempo impiegato a percorrere per andata e ritorno, lo spazio eccedente il detto limite, sarà computato come impiegato al lavoro (3).

---

(1) Art. 30, regol. cit.

(2) Art. 31, 34, 35, 36, 38, 39, 40, 41, regol. 16 marzo 1874. Art. 52, regol. 11 settembre 1870; Istruz. gen. ai sindaci, 29 febbraio 1872, VII.

(3) Art. 26, regol. 16 marzo 1874.

In nessun caso però la soverchia distanza potrebbe essere invocata come legittimo motivo per esimersi dalla prestazione dell'opera, nemmeno allorquando la giornata venisse a ridursi a poche ore di lavoro per l'abbuono del tempo percorso nell'andata e nel ritorno (1).

244. Allorchè per prestare le loro giornate i contribuenti fossero obbligati di pagare il pedaggio sopra un ponte, o per l'uso di una zattera o barca, la relativa spesa sarà pagata dal Comune, prelevandola dal fondo speciale stabilito per la costruzione delle strade obbligatorie (2).

245. Fatta eccezione dal caso di contribuente residente oltre tre chilometri dal luogo del lavoro, chi deve prestare le giornate è tenuto a prestarle tutte intere.

Se il cattivo tempo esige la sospensione dei lavori, non sarà tenuto conto che delle giornate o frazioni di giornata utilmente impiegate, e i contribuenti saranno obbligati di completare in altri giorni le loro prestazioni (3).

Se la pioggia sopravvenisse nelle prime ore del mattino e non fosse più possibile seguitare il lavoro in quel giorno, la giornata sarà considerata per una metà (4).

Le prestazioni non saranno ritenute compite finchè il sorvegliante non dichiari che vennero utilmente impiegate.

Nel caso contrario, non sarà tenuto conto al contribuente che delle frazioni di giornata corrispondenti al tempo impiegato utilmente nel lavoro.

Il sorvegliante indicherà alla fine di ogni giornata a tergo del precetto, il numero e la specie delle giornate, o delle frazioni di giornata di cui deve venir discaricato il prestatario.

---

(1) Così decise il consiglio di Stato in data 22 giugno 1877:

« Per gli art. 5, 6 e 7 della legge 30 agosto 1868 tutti i capi di famiglia abitanti o possedenti nel *Comune* possono essere obbligati a fornire annualmente sino a quattro giornate di lavoro o direttamente, o per mezzo d'altri o col pagamento delle tasse secondo la tariffa determinata dal Consiglio comunale.

Trattandosi d'imposta, tutti gli obbligati alle prestazioni debbono esservi assoggettati ed in misura eguale, in ragione della spesa che il Comune deve sostenere per questo servizio;

Il limitare l'obbligo delle prestazioni alle strade comprese nelle frazioni, dove i capi di famiglia abitano o posseggono, indurrebbe pei contribuenti del Comune un trattamento disuguale, secondochè l'estensione e le altre condizioni topografiche e lo stato delle viabilità delle frazioni stesse, importassero a carico del Comune un onere per la costruzione delle strade obbligatorie rispettivamente diverso ».

(2) Art. 27, reg. cit.

(3) Art. 35, *ivi*.

(4) Istruzioni generali ai sindaci, 29 febbraio 1872.

Egli certificherà nello stesso tempo questo discarico nella colonna dell'estratto del ruolo che gli sarà stato consegnato (1).

246. Mancando il contribuente al lavoro nel giorno stabilito, senza che abbia presentato al Sindaco la sua giustificazione, la quota convertita in danaro sarà data all'esattore perchè ne curi il pagamento (2).

Quand'anche il contribuente avesse altre giornate a prestare, e alle quali non l'avesse ancora il Municipio chiamato, la mancanza al lavoro nel tempo e in quei giorni fissati dal Municipio, basta a costituire in mora il contribuente medesimo per quella prestazione parziale alla quale doveva contribuire. Così operando, se avverrà che un capo di famiglia tassato, per esempio, di 10 giornate d'uomini e chiamato in un dato giorno a prestarne 5, manchi al suo obbligo, questo numero di giornate non fatte, verrà tosto convertito in denaro e dato da esigere alla fine della settimana al percettore, indipendentemente delle altre 5 a cui sarà successivamente chiamato. È evidente che l'esazione delle conversioni combinate in denaro riescirà così più facile perchè suddivisa in minori quote, mentre potrebbe avvenire il caso, che aspettando che il contribuente abbia mancato a tutte le giornate che sul ruolo gli venivano assegnate, per intimare al medesimo il pagamento della quota totale di conversione, la entità della somma potesse renderne più difficile l'esazione.

Si seguirà così assai meglio il concetto della legge e il principio direttivo che deve informare l'esazione di quest'imposta.

Come il contribuente non deve esser chiamato in una sola volta a sdebitarsi della sua tangente d'imposta in natura, perchè nella divisione delle giornate in più tempi sta appunto il cardine principale della facile esazione della stessa, così alla mancata parte di prestazione deve seguire subito l'intimazione della conversione in denaro e l'ingiunzione al pagamento (3).

Se il contribuente non possa continuare il lavoro per malattia sopravvenuta, ne sarà fatta dichiarazione sul precetto dal sorvegliante principale. La parte delle prestazioni rimaste incompiute potrà essere eseguita in altre giornate da destinarsi (4); ben inteso entro il periodo in cui durano i lavori, perchè quando dentro lo stesso non fosse effettuabile la prestazione, necessariamente la stessa andrebbe convertita in denaro.

---

(1) Art. 36, *ivi*.
(2) Art. 38, regol. cit.
(3) Istruzioni generali ai sindaci, 29 febbraio 1872.
(4) Art. 39 e 41, regol. cit.

247. Può accadere che il lavoratore deceda nell'intervallo di tempo fra la pubblicazione del ruolo e l'esecuzione dei lavori.

Non è dubbio che se la morte fosse avvenuta prima che il ruolo divenisse esecutorio, gli eredi o qualunque altro che vi avesse interesse avrebbero potuto reclamare al Conciliatore ed ottenere la radiazione.

Ma però anche nel caso di morte avvenuta pendente l'esecuzione dei lavori, deve ritenersi proponibile l'istanza di radiazione: l'esecutorietà cessa quando diventa impossibile, e sarebbe meno equo ritenere il contribuente deceduto come rifiutante a prestare il lavoro, e far luogo contro gli eredi alla conversione in denaro. Già più volte si avvertì che la finzione non può andare contro la natura delle cose; e del resto anche l'art. 38 del regolamento lascia supporre che la conversione in denaro non si operi quando venga prodotta *giustificazione* della mancanza al lavoro (1).

Colla morte ogni obbligazione si è estinta; e il Sindaco, trovando sullo stato settimanale del sorvegliante che un tale non si è presentato al lavoro perchè deceduto, deve metterne la quota fra le inesigibili.

In questa opinione concorda pure lo Scamuzzi; ma egli però limita negli eredi il diritto all'esenzione al solo caso in cui il contribuente deceduto, e loro autore, non abbia optato per la conversione in denaro. Suppongasi, egli dice (2), che il capo di famiglia prima di morire avesse già fatta la sua opzione, dichiarando di convertire le prestazioni a lui assegnate in denaro: gli è come se avesse lavorato sulla strada: la relativa obbligazione si è estinta, ma per novazione se ne è sostituita un'altra di pagare al Comune certa somma.

Per questa obbligazione non esercita alcuna influenza l'avvenuto decesso; essa è divenuta irretrattabile al punto dell'opzione, e passa agli eredi; i quali, come non avrebbero diritto di chiedere il rimborso della somma pagata dall'autore in suo vivente, tanto meno potrebbero rifiutarsi di far fronte alla stessa somma rimasta insoluta.

Ma questo modo di argomentare non pare giusto, nè giusta la distinzione introdotta fra la prestazione in denaro e quella in natura. È verissimo che gli eredi non potrebbero mai reclamare restituzione della somma *pagata* dall'autore in vita, come non potrebbero reclamare pagamento delle giornate eseguite, ma per ragione strettissima di analogia deve pure conchiudersi che le rate insolute di denaro non potrebbero essere richieste dal Comune

(1) Art. 38, regol. cit.

(2) L. Scamuzzi, *La viabilità obbligatoria*, I, tit. I, 35.

agli eredi, più che non lo possano essere le giornate di lavoro ancora insoddisfatte.

248. Quanto sopra disse ha applicazione soltanto in tema di prestazione personale, dovuta cioè dal contribuente in ragione della sua persona: se si trattasse invece di prestazione reale, dovuta dal contribuente per le persone e mezzi d'opera che da lui dipendono, la morte della persona inscritta non varrebbe a togliere l'esecutorietà al ruolo: gli eredi rappresentano pienamente il defunto, e le stesse persone e mezzi di opera passano di diritto alla dipendenza degli eredi suddetti. Vi è la possibilità giuridica non solo, ma anche fisica della prestazione in natura, e in mancanza di questa, si opererà a buon diritto la conversione in denaro.

249. In ogni caso i proprietari potranno sostituire a se stessi e ai membri della loro famiglia, degli operai a loro scelta: questi però dovranno essere validi, dell'età dai 18 ai 60 anni: dovranno altresì essere accettati dal sorvegliante ai lavori, salvo richiamo, come è detto nell'art. 37.

I contribuenti che si prevalgono della surrogazione sono responsabili del lavoro dei surrogati (1).

I prestatari devono presentarsi al lavoro coi richiesti utensili, coi veicoli ed animali per cui sono tassati, e col foraggio per questi occorrente, che in difetto sarebbe provvisto a loro spese dal Comune. Ma i proprietari degli animali hanno diritto di impiegare essi medesimi i loro animali, soddisfacendo ad un tempo alla rispettiva tassazione personale; e possono anche valersi dei loro dipendenti o conduttori, il cui lavoro si computa in discarico delle giornate d'uomini dovute dal padrone (2).

---

(1) Art. 34, regol. 16 marzo 1874.

(2) Art. 28, 32 e 33 del reg. 16 marzo 1874.

« I proprietari o direttamente, o per mezzo dei loro dipendenti, hanno iritto di impiegare essi medesimi i loro animali, soddisfacendo così nche alla rispettiva tassazione personale.

Allorchè chi deve le prestazioni viene tassato per giornate d'uomini d'animali da tiro e da soma e di veicoli, si possono richiedere a arte le giornate d'uomini, purchè poi ne restino tante, quante possono ccorrere perchè gli animali ed i veicoli non abbiano ad essere sprovisti di conduttori.

Ciascun prestatario dovrà portare al cantiere gli utensili che gli saanno stati indicati dalla chiamata.

Le bestie da soma saranno guarnite dei loro arnesi, quelle da tiro aranno attaccate ai loro veicoli ed accompagnate da un conduttore.

Questo conduttore sarà obbligato al lavoro insieme cogli altri operai, no a che il proprietario del veicolo avrà delle giornate d'uomini da restare

In questo caso soltanto le giornate del conduttore sono computate discarico di quelle che il proprietario deve fornire.

Dal diritto, o meglio facoltà, nel proprietario di accompagnare direttamente, o di far accompagnare dai propri servi le bestie tassate, scontando così anche la prestazione personale del padrone o del servo, non se ne può per certo dedurre che se il padrone ed il servo sono contemporaneamente e stabilmente inabili al lavoro, si possano togliere dal ruolo gli animali soggetti alla prestazione.

250. L'ordine della materia ci porta a parlare delle *opere determinate*, nelle quali può essere convertita la prestazione in natura.

La legge dichiara che « la prestazione d'opera può pure a volontà del contribuente essere convertita in opere determinate, secondo la base fissata dal Consiglio comunale » (1). All'effetto la Giunta, appena approvato il ruolo delle prestazioni, invita con avviso all'Albo pretorio gli interessati a voler dichiarare se intendono di soddisfare alle loro prestazioni in danaro, o in lavori determinati, facendo conoscere le facilitazioni accordate dal Comune (2).

La tariffa di conversione delle prestazioni in opere determinate deve essere proposta dall'ingegnere del Comune ed approvata dal Consiglio comunale e dal Prefetto, sentito il Genio civile; e si stabilisce non in base a quella del riscatto in danaro, ma sul lavoro utile che il contribuente può dare in quella specie d'opera in cui chiede di convertire la sua giornata (3).

251. Per l'esecuzione delle opere determinate sono in vigore norme analoghe a quelle sopra riferite in ordine alle semplici prestazioni in natura.

Approvata la tariffa per la conversione delle giornate di prestazione in opere determinate, il Sindaco sulla proposta dell'ingegnere che dirige la costruzione delle strade obbligatorie nel Comune, stabilisce a quali lavori debbano applicarsi.

L'ingegnere stesso compila quindi per ciascun contribuente che ha preferito la conversione, il prospetto delle opere da lui dovute indicando anche il termine, entro il quale queste dovranno essere eseguite.

Il Sindaco invierà quindi a ciascun contribuente, che avrà dichiarato di voler convertire le sue prestazioni, un precetto indi-

---

I proprietari dovranno inviare i loro animali col foraggio occorrente. Mancando, vi provvederà il Comune a spese dei proprietari, e le spese sostenute saranno riscosse insieme colle quote esigibili in danaro, e cogli stessi mezzi ».

(1) Art. 7, legge 30 agosto, 1868.

(2) Art. 12, ult. cap. e 18 regol. 16 marzo 1874.

(3) Art. 19 regol. cit., e 48 regol. 11 settembre 1870.

cante i lavori da effettuarsi, o i materiali a trasportarsi, e il termine entro il quale i lavori dovranno essere eseguiti.

La specificazione e il luogo dei lavori a farsi, sarà indicata nel precetto e stabilita sul terreno per cura dell' ingegnere direttore (1).

252. L'opera dell'ingegnere direttore vuole essere efficacemente coadiuvata da quella dell'assistente municipale. Anzitutto è necessario che l'incaricato del Comune sia un uomo attivo, energico, onesto e conoscitore del genere dei lavori che deve far eseguire, perchè il perno di questo sistema è esclusivamente il sorvegliante municipale, il quale da buon padre di famiglia distribuisce i diversi lavori ai comunisti in modo che il contribuente senta il meno che si possa, il peso delle nuove imposte, e il Comune ritragga tutto il vantaggio possibile dalle medesime.

Il sorvegliante comincia intanto a dividersi la strada in tante piccole sezioni, ponendo delle sagome in terra pei rilevati, o semplicemente tagliando sulle coste le forme delle parti di sterro.

In seguito si predisporrà il calcolo de' movimenti di terra occorrenti per compiere quelle date lunghezze di traccia e sopra un libretto segnerà le sezioni, le loro distanze, la quantità di movimenti di materie, e il valore relativo; poi compìta questa prima operazione, con un avviso da rendersi pubblico, sia con un apposito stampato da affiggersi sulle piazze del Comnne ogni domenica, sia a mezzo del banditore comunale, avvertirà i lavoratori a trovarsi, ad un punto determinato della nuova strada, la mattina destinata per queste ripartizioni di lavori.

Nella mattina designata, al presentarsi di ciascun capo di famiglia, il sorvegliante municipale farà loro la consegna del piccolo tronco stradale compreso fra le varie sezioni che venne loro affidato di compiere, avvertendoli del prezzo che venne determinato e della convenienza di eseguire il lavoro nel minor tempo possibile. E così successivamente distribuirà ai diversi contribuenti, a norma del loro numero, le varie quantità di strada da aprire annotando nel libretto il nome del contribuente o contribuenti, cui avesse affidato ogni singolo lavoro (2).

Nello stabilire il tempo in cui si prescriverà l' ultimazione del lavoro determinato, sarà bene considerare che fin dove non ne abbia a venir danno ai risultati dell'opera, sarà sempre utile lasciare al prestatario la più grande libertà di compierla nei tempi interrotti o continuati, che meglio si accorderanno colle speciali

(1) Art. 42, e 43, regol. 16 marzo 1874.
(2) Istruz. gen. ai sindaci, VIII.

occupazioni del medesimo, onde dal lavoro che è obbligato a prestare, ne senta il minor peso possibile (1).

253. I contribuenti possono consegnare all'Amministrazione comunale le opere nelle quali essi hanno convertite le loro giornate, tanto allo spirare del termine stabilito pel loro compimento, quanto anche dopo d'averle eseguite soltanto in parte.

Nell'uno e nell'altro caso la consegna vien fatta all'ingegnere delegato, assistito dal Sindaco e da un membro della Commissione, di cui parleremo più sotto.

Quando però all'atto di questa consegna si verifichi che i lavori eseguiti non corrispondano, per la qualità, alle indicazioni del precetto, il contribuente non è completamente sciolto dal suo obbligo; ma dai rappresentanti del Comune intervenuti alla consegna si fa la deduzione di ciò che gli rimane a fare per mettere i lavori in stato di consegna, applicando la tariffa delle conversioni in opere determinate.

L'ingegnere direttore noterà il conto consuntivo dei fatti lavor[i] su apposito modulo, lo sottometterà alla firma del Sindaco, porterà i risultati sul suo libro di campagna e nel registro dei lavori dopo di aver annotato le quote e le parti di esse nell'estratt[o] del ruolo.

254. Molto affine al sistema delle prestazioni di opere determinate è un altro metodo che si basa pure sul principio della conversione delle giornate in opere determinate, ma a cui è aggiunt[o] un altro elemento, quello cioè dell'appalto di piccoli cottimi pe[r] rendere sempre più facile l'esazione di questa imposta, metodo disciplinato dal vigente regolamento, e già raccomandato dal Ministero fino dal 1872.

« Poniamo infatti che ad un capo di famiglia soggetto per sè [e] i suoi mezzi d'opere all'imposta delle prestazioni, opportunament[e] chiamato, il Comune dia l'esecuzione di una data lunghezza, anch[e] piccola di trincea o di rilevato, la costruzione insomma di u[n] tronco di strada compreso fra due sezioni. Quel lavoro preventi[-] vamente calcolato dal direttore dell'opera importerà una cert[a] somma; il prestatario si mette a lavorare e lo termina; alla fin[e] della settimana il direttore lo verifica, e dalla somma dovuta d[al] Comune al prestatario per l'opera dal medesimo compita, deduc[e] una data frazione del valore in denaro della prestazione che l'o[-] peraio dovrebbe dare al Comune stesso, e ordina il pagamento a[l]l'operaio di una somma che sarà costituita dalla differenza fr[a] l'importo convenuto del lavoro compiuto e la frazione di debito, ch[e] gli si vuol far scontare. Nella prossima settimana dà al prestatari[o]

(1) Istruzioni cit. *ivi*.

un' altra frazione del debito che il capo-famiglia ha verso il Comune, e così procedendo, si offre a chi non ha credito o non ha potuto convertire le sue prestazioni in denaro, di pagare a piccole ritenute tolte, non dal prezzo delle giornate, che è forse necessario alla vita giornaliera del lavoratore, ma da una parte del guadagno che questo può ritrarre colla sua operosità, e col suo zelo, ed anche coll'impiegare al lavoro tutti i membri della famiglia non colpiti dalla legge » (1).

255. Questo provvido concetto ha avuto la sua attuazione in un' esplicita disposizione del regolamento: « L'esazione delle quote di prestazione convertite in opere determinate potrà farsi anche in ragione di un tanto per cento del lavoro eseguito, in modo che alla fine della settimana il lavoro fatto dal prestatario potrà essergli in parte effettivamente pagato, ed in parte andrà a diminuzione della quota d'imposta che gli fu attribuita » (2).

Finita la settimana, o prima, se prima il contribuente avesse ultimato il suo còmpito, il sorvegliante municipale verifica il modo con cui venne eseguito e rilascia al contribuente un buono esigibile sulla cassa comunale pel pagamento del prezzo che fu assegnato al lavoro, dedotto, a cagion d'esempio, il 50 per cento del-

---

(1) Istruz. *ivi*.

(2) Art. 46, regol. 16 marzo 1874.

L'accennata disposizione trova il suo complemento nei seguenti art. 47, 48, 49, e 50.

— « Per attuare le disposizioni dell'articolo precedente, l'ingegnere direttore assistito dal sorvegliante alle prestazioni dividerà i lavori a farsi, predisporrà il calcolo delle opere determinate da eseguirsi e il valore relativo, ponendo nella colonna delle osservazioni i disegni delle regioni, ove si tratti di muri da costruirsi o di tratti di strada da compiersi.

Ciò fatto, osserverà il lavoro e noterà il nome del contribuente a cui viene assegnato.

Ultimata l'opera del contribuente, si consegnerà come è prescritto dall'art. 44. Il sorvegliante municipale trasmette all'ingegnere direttore una bolletta tolta dal modulo n. 13, e l'ingegnere l'invierà munita del suo visto al Sindaco pel pagamento.

— Il sorvegliante terrà di questi lavori un registro che dovrà essere esaminato dall'ingegnere direttore, dal Sindaco o da chi per esso, ogni volta che si rechi sul cantiere.

— Alla fine di ogni mese l'ingegnere direttore trasmetterà al Sindaco una copia del registro, in fine del quale riassumerà tanto le somme effettivamente pagate ai singoli contribuenti, quanto la quantità dei lavori che i medesimi avranno compiuto in conto delle loro opere.

Spetta alla Giunta il determinare in quale proporzione si dovrà tenere lo sconto della quantità del lavoro in cui si convertono le prestazioni in ogni anno, e ultimato il periodo in cui si deve lavorare colle prestazioni, l'ingegnere direttore trasmetterà il conto generale delle opere eseguite secondo le prescrizioni degli articoli 47 e 48.

Le quote di prestazioni rimaste insoddisfatte e quelle che furono ritenute per la non perfetta esecuzione di lavori, saranno date a riscuotere all'esattore ».

l'ammontare in denaro delle prestazioni dovute dal contribuente medesimo.

Compito il primo tronco di lavoro, il sorvegliante medesimo passerà ad assegnarne degli altri, fino a che, o sarà compiuta la strada, o saranno sospese per quell'anno le opere.

S'intende che una volta che il prestatario avrà pagato il suo debito verso il Comune, potrà continuare a lavorare sulla strada, e i boni di pagamento porteranno allora la somma integrale dovuta dal Comune al lavoratore, senza deduzione alcuna.

Alla fine d'ogni mese il sorvegliante municipale manderà al Sindaco lo stato dei lavori eseguiti e dei pagamenti ordinati, nonchè delle somme esatte per le prestazioni, e il Sindaco lo trasmetterà all'Esattore pei suoi confronti. Dopo di che il conto medesimo verrà approvato dalla Giunta.

A questo modo e collo stesso principio si possono dare ai contribuenti anche altri speciali lavori — come spezzamento o raccoglitura di breccie — trasporto di materiali od altro; e se il prestatario è per avventura un muri-fabbro, anche la costruzione, a prezzo determinato, delle cunette, cunettoni, e piccoli ponticelli (1).

256. La legge sulle strade obbligatorie non esclude che i Comuni possano concedere in appalto la costruzione delle strade. È pregio dell'opera riferire le norme da seguirsi in tal caso per la riscossione delle prestazioni in natura e delle opere determinate, postochè sia innegabile il diritto negli abitanti di contribuire col proprio lavoro, anzichè col denaro, alle tasse di prestazione, anche quando la strada venga costrutta non dal Comune ma da un privato appaltatore.

Nei contratti di appalto si dovranno quindi inserire speciali clausole a questo riguardo.

257. L'appaltatore dovrà giornalmente, o al più tardi alla fine della settimana, trasmettere al Municipio l'elenco delle giornate d'operaio, di bestie da tiro col veicolo, o di animali da basto somministrati dai contribuenti, dei quali il Municipio, dopo aver inviato il relativo precetto, avrà dato nota all'appaltatore.

L'omissione di tale formalità darà al Municipio diritto di ritenere come adempiuti gli obblighi dei contribuenti pei quali fu emesso il precetto.

Alla fine di ogni mese l'appaltatore farà il conto delle giornate somministrate, e di quelle che restano a somministrarsi. Alla fine dell'opera sarà pure dato un conto generale.

---

(1) Istruz. cit., VIII.

Alla fine d'ogni mese unirà al conto l'elenco di quelli che, avendo assunto l'obbligo dell'esecuzione d'un determinato lotto di lavoro, non l'avranno eseguito, e quindi dovranno pagare di conformità alle prescrizioni del regolamento.

Il conto sarà in triplice copia, e dovrà essere approvato entro i dieci giorni successivi al mese a cui si riferisce, dalla Giunta Municipale. La Giunta rende esecutivo il conto e ne restituisce una copia all'appaltatore, un'altra all'Esattore per la riscossione delle quote spettanti ai contribuenti, che non si presentarono al lavoro o che non compirono l'opera determinata.

Ove la Giunta non restituisse il conto all' appaltatore nel mese successivo, s'intenderà tacitamente ammesso che quel conto va a credito dell'appaltatore.

Questi conti dovranno essere riportati nel conto generale da farsi alla fine dell'opera, e sarà in esso fatta menzione e della data dell'approvazione del conto, e della trasmissione fattane alla Giunta. Le giornate mancate dai prestatari, e di cui l'appaltatore deve esigere il compenso, si pagheranno a prezzo di tariffa, ma col ribasso di un tanto per cento, che rappresenti la differenza che passa fra il lavoro fatto gratuitamente da un prestatario e quello di un operaio pagato.

Le norme che si ritennero migliori per regolare gli appalti di queste opere, si sono raccolte in Capitolati speciali pubblicati dal Ministero (1).

258. Da quanto si venne sin quì esponendo, risulta quante e varie siano le attribuzioni dell'assistente nel periodo di esecuzione de'lavori. Però la sua autorità non fu lasciata senza controllo: e si lasciò adito ai contribuenti che si ritenessero lesi dal suo operato di richiamarsene a una Commissione, e in seconda istanza al Prefetto.

Dispone infatti il regolamento:

« Il Consiglio comunale nominerà una commissione di due consiglieri, presieduta dal Sindaco, la quale risolverà in prima istanza le controversie che potessero nascere fra coloro che debbono le prestazioni e il sorvegliante ai lavori.

Quando la Commissione ha deciso, l'interessato che si crede gravato, può ricorrere al Prefetto, il quale statuirà, sentita la deputazione provinciale » (2).

---

(1) Istruzioni generali ai sindaci, 29 febbraio 1872.

(2) Art. 37, regol. 16 marzo 1874.

Art. 51, regol. cit. — Tutte le contestazioni che potessero insorgere per tali lavori (cottimi e prestazioni di opere) saranno risolute dalla Commissione stabilita nell'articolo 37.

In caso di ricorso, statuisce il prefetto, sentita la deputazione provinciale ed il parere del Genio civile.

259. Il rimedio del doppio reclamo è egualmente applicabile, sia che i lavori si eseguiscano ad economia, sia che si eseguiscano ad appalto, dovendo sempre i proprietari avere rapporti col sorvegliante, non mai coll'appaltatore.

260. I Conciliatori nel periodo dell'esecuzione non hanno più alcuna giurisdizione; e rimangono estranei alle controversie che insorgano per l'impiego delle prestazioni.

261. Non sempre tutti i contribuenti, che pure non hanno optato per la conversione in denaro, si presentano in realtà al lavoro, e non sempre tutti coloro che si presentano eseguiscono le opere tutte o le eseguiscono utilmente.

A questo riguardo dispone il regolamento:

« Dopo la chiusura della campagna delle prestazioni, l'Ingegnere direttore invierà al Sindaco la nota delle prestazioni fatte e di quelle richieste sia a giornate che a lavoro determinato, e le quote da esigersi in danaro.

Questa nota servirà di base per inviare al ricevitore l'elenco dei contribuenti rimasti in debito della quota loro attribuita (1) ».

262. L'imposta, o frazione d'imposta, delle prestazioni convertite in denaro per le cause accennate nel numero precedente vien data in nota all'Esattore, il quale ne cura la riscossione colle stesse norme delle altre contribuzioni dirette (2). I relativi elenchi, sono di per sè esecutorii; senza che occorra siano pubblicati.

L'obbligo del pagamento della tassa nel contribuente, sussiste già in forza del ruolo delle prestazioni, il quale a suo tempo ha già avuto le occorrenti pubblicazioni: nè è necessario ripetere tali formalità.

263. Colle stesse norme fissate per la riscossione delle imposte dirette si riscuotono pure le tasse pecuniarie dovute dai contribuenti per la conversione delle prestazioni in denaro (3). Dovrà quindi l'Esattore far precedere al precetto l'invito al pagamento e procederà quindi contro i morosi in senso della legge 21 aprile 1871.

264. La legge giustamente non ha pareggiata la posizione del contribuente tenuto all'imposta convertita in denaro per opzione avvenuta in tempo debito, e dell'altro contribuente che vi è tenuto per avere mancato di eseguire la prestazione tacitamente o espressamente accettata; ma ha negato a quest'ultimo il diritto al ribasso.

Allorchè un contribuente inscritto nel ruolo delle prestazioni ha

(1) Art. 45, regol. 16 marzo 1874.
(2) Art. 7, legge 30 agosto 1868.
(3) Art. 7, cit.

optato per la conversione in danaro, la sua quota è data senz'altro in nota all'Esattore, il quale ne cura l'esazione colle stesse norme delle altre contribuzioni dirette.

Il comunista può sempre prima del giorno stabilito nel precetto che lo chiama al lavoro, preferire la conversione in danaro, e godere del ribasso accordato dal Consiglio comunale.

Invece il contribuente che *non si presenta al lavoro nel giorno determinato, non ha diritto al ribasso* » (1).

265. Nella riscossione dell'imposta convertita in denaro, è sorta una questione che merita quì un cenno. L'art. 26 del regolamento per le prestazioni d'opere dispone che i prestatari chiamati a più di tre chilometri di distanza hanno diritto di computare come impiegato nel lavoro il tempo impiegato in andata e ritorno al di là del detto limite.

Ora quando si tratti di prestazioni in denaro, anzichè in natura, si dovrà parimente tener conto della distanza che passa fra il cantiere e la dimora del prestatario, per diminuire in proporzione la tassa pecuniaria?

Il Consiglio di Stato, a cui il Ministero sottopose tale dubbio, opinò che il prestatario, il quale converte in denaro od in un'opera determinata le giornate di lavoro, in base alla tariffa approvata a termini del regolamento, non possa pretendere che gli sia tenuto conto delle distanze che, non operando il riscatto, avrebbe dovuto percorrere per recarsi al cantiere, e ritornare; nè di avere diminuite corrispondentemente le ore delle giornate riscattate, e di essere accreditato di un tempo non effettivamente impiegato al lavoro (2). E tale avviso è pienamente conforme a giustizia, perchè adottando una soluzione contraria il contribuente lucrerebbe senza causa la riduzione.

266. Lo Scamuzzi opina non potersi applicare a questa imposta puramente comunale, la multa 4 0[0 a carico di chi sia in mora a farvi fronte, essendo questa penalità comminata dalla legge soltanto per l'imposta erariale e per l'addizionale (3). Ma però non ci pare fondata in legge una tale distinzione di fronte all'art. 7 della legge che fa richiamo appunto alle norme per l'esazione delle imposte dirette.

267. L'aggio dovuto all'Esattore per la riscossione dell'imposta convertita in denaro, dovrà andare in aumento della tassa dovuta dai contribuenti, o dovrà invece essere dal Comune prele-

---

(1) Art. 20, regol. 16 marzo 1874.

(2) Circ. Min. Lav. Pubblici, 28 febbraio 1877.

(3) Scamuzzi, Op. cit. I, parte II, n. 9.

vato dal fondo speciale per le strade obbligatorie, come una passività inerente a tale servizio?

Il Ministero dei lavori pubblici, cui fu proposta la questione, ritenuto che le imposte del fondo speciale, per quanto si riferisce alla loro riscossione, non diversificano dalle altre imposte comunali, dichiarò anche ad esse applicabili le disposizioni dell'articolo 92 della legge del 20 aprile 1871; e decise quindi che nei ruoli delle predette imposte dev'essere compenetrato l'aggio di riscossione dell'Esattore, e messo a carico dei contribuenti. L'aggio sarà pagato all'Esattore con mandato emesso dal Prefetto, se trattisi di Comuni soggetti all'esecuzione d'ufficio, o dalla Giunta municipale, nel caso contrario, dopo scaduta ciascuna rata, e giustificato il versamento (1).

CAPO V.

Le tasse di pedaggio.

Sezione I.

Precedenti legislativi — La tassa di pedaggio nelle due leggi del 20 marzo 1865, e 30 agosto 1868.

268. *I pedaggi costituiscono l'ultimo cespite del* fondo speciale.
269. *I pedaggi nel medio evo in Italia.*
270. *I pedaggi nella legislazione inglese.*
271. *In Francia.*
272. *La legge italiana sui lavori pubblici. Non sono ammessi pedaggi sulle vie nazionali.*
273. *Sotto quali condizioni si potevano istituire pedaggi a favore delle Provincie e dei Comuni sulle strade provinciali e comunali ordinarie.*
274. *I pedaggi secondo la legge del 20 marzo 1865.*
275. *La legge 30 agosto 1868. — Nuova applicazione della tassa di pedaggio.*
276. *Oppositori alla tassa. Difesa dell'on. Pisanelli.*
277. *Differenze sostanziali fra i pedaggi istituiti in forza della legge del 1865, e quelli autorizzati dalla legge del 1868.*

268. La legge sulle strade obbligatorie ha dato facoltà ai Comuni di istituire e riscuotere « pedaggi » sulle nuove strade; e questo cespite contribuisce alla formazione del *fondo speciale* (2).

---

(1) Min. Lav. Pubblici, 22 dicembre 1879.

(2) Art. 2, legge 30 agosto 1868.

269. Questa forma di imposta è certamente delle più antiche, ma è pure una delle meno perfette; ad essa ha nociuto il triste esperimento che ne fu fatto nel medio evo, nel qual tempo il pedaggio parve istituito quasi per chiudere le poche e cattive strade che si erano conservate ancora.

Svariatissime erano le forme dei pedaggi in Italia, e nella maggior parte dei luoghi si confondevano colle vere e proprie tasse di dogana, giacchè il tributo veniva percepito non in ragione di veicoli che facevan transito sulle strade, ma della natura delle merci che per esse erano trasportate.

Il Cibrario raccolse molti documenti di questa imposta nella sua *Economia politica del Medio evo* (1).

Sulle strade principali non v' aveva castellania, nè ponte che non avesse la sua dogana col nome di pedaggio. Dal che ne arguiva che i mercanti incontrassero ad ogni passo nuovi impedimenti e dovessero sopportar nuove perdite e di tempo e di denaro. Nel breve cammino di ventidue miglia che disgiunge Torino da Susa, oltre i pedaggi di queste due città eranvi quelli di Rivoli, d'Avigliana e di Bussolino. Non si faceva differenza tra le merci destinate al traffico interno, e quelle destinate ad andar più lontano. Confondevansi d'ordinario col nome di pedaggio i dazi che ora chiamerebbonsi di consumo (*octroi*). I diritti d' uscita erano in minor numero. Riscotevansi per i prodotti indigeni che si estraevano dal territorio, s'assoggettavano d'ordinario ad un diritto anche i prodotti dei quali era vietata l'estrazione quando consentivasi per privilegio, come l'oro ed il grano; ma nel regno di Napoli, dove ebbe lungo impero quel sottile maestro d'imporre gravezze, Federigo II, e dove i tributi che colpivano il commercio erano assai più numerosi, e chiamavansi diritti di fondaco, flagello di fondaco, refica, imbarcatura, l'estrazione delle merci era colpita dai diritti chiamati d'esitura e d'ultima esitura (2).

Secondo lo stesso Cibrario, la tassa doganale variava da un luogo all'altro, e prima che i mercatanti si consigliassero di stringer buoni e chiari patti coi principi e baroni, era soggetta ad improvvisi aumenti che rovinavano il commercio. Non si ragionava poi sulle qualità e sul valore delle mercanzie, ma per torsello o balla e per carica; o il più, secondo la qualità generale di panno lombardo, o francese, o fiammingo e di arbasio o frustagno; il che doveva di necessità crescere grandemente il prezzo dei grossi drappi a pregiudizio dei meno agiati.

Eranvi due qualità di torselli o balle, il grosso ed il piccolo.

---

(1) Cibrario, *Sulla economia politica del Medio Evo*, pag. 432.

(2) Bianchini, *Storia delle finanze del regno di Napoli*.

Due grossi torselli facevano tre cariche.

Tre piccoli facevano due cariche.

Carica si chiamava ciò che poteva potar un cavallo od un mulo (1).

270. Minore avversione ebbero invece le tasse di pedaggio in Inghilterra, dove molti economisti hanno raccomandato questa imposta; anzi essa ebbe il battesimo della legittimità dallo stesso Adamo Smith.

Questa opinione però si va ora trasformando con la riforma, con lo svolgersi delle istituzioni relative alla proprietà privata e pubblica.

La proprietà in Inghilterra ebbe origini tali, e tali forme ha lungamente mantenute, che poco hanno di comune con l' indole delle nostre società, coi principii della nostra legislazione. V' ha in Inghilterra oggidì un movimento di reazione contro i vincoli della proprietà pubblica e privata; v' ha un movimento diretto contro le imposte di pedaggio; anche in Inghilterra si è surrogato negli ultimi anni un tributo diretto per le opere stradali, nell'intento di scemare di mano in mano la necessità di ricorrere alle imposte di pedaggio. Tant' è che, gittando lo sguardo sulle importanti pubblicazioni fatte recentemente in Inghilterra dal Goschen, dallo Scott, dal Palgrave e da altri che hanno studiato a fondo l'argomento delle tasse locali, si scorge come, mentre la somma delle imposte dirette per la manutenzione delle strade va man mano crescendo, il prodotto dei pedaggi si trova invece in via di diminuzione (2).

271. In Francia fu conservato a favore dei Comuni il diritto di riscuotere pedaggi sui ponti, barche e canali di spettanza dei Comuni, e la relativa tariffa doveva essere approvata con ordinanza reale (3).

272. In Italia nel rinnovamento della legislazione operatosi dopo l'unificazione del Regno, i pedaggi hanno generalmente trovato poco favorevole accoglimento e furono appena tollerati come una necessità: ne sono prova le disposizioni contenute nella legge organica sull'Amministrazione comunale e provinciale, e più ancora quelle contenute nella legge sui lavori pubblici.

Così anzitutto nessun pedaggio è ammessibile sulle grandi arterie della viabilità, costituite dalle strade nazionali. Per espressa disposizione di legge non è permesso in modo alcuno, sia direttamente

(1) Cibrario, Op. cit., *ivi*.

(2) Discorso dell' on. Boselli, *Atti ufficiali*, Camera dei deputati, tornata 13 maggio 1874.

(3) Dalloz, *Rép.* Commune n. 507.

ia indirettamente, recare speciale aggravio tanto alle località raversate, quanto a chi transita sulla strada.

« Sono quindi soppressi i pedaggi tuttavia esistenti a favore dello Stato o della Provincia lungo le strade nazionali, ad eccezione di quelli per il varco dei fiumi o torrenti sopra chiatte o ponti naanti » (1).

273 Per le strade comunali e provinciali furono in via di ccezione ammessi ancora i pedaggi ma con molte restrizioni.

« Quando trattasi di apertura di nuove strade o di opere di adicale sistemazione di strade imperfette, e la spesa occorrente ia riconosciuta troppo grave per le condizioni economiche dei omuni, è fatta facoltà ai Consigli comunali di istituire pedaggi che nettano i Comuni in grado di sostenerle.

« I pedaggi però non potranno che essere temporanei, e *durauri soltanto per quel periodo di tempo che sia sufficiente a comensare i Comuni delle spese sostenute per l'opera a prò della uale essi pedaggi sono applicati.*

« Compensata la spesa di costruzione, il passaggio sarà libero, d i Comuni dovranno mantenere a proprie spese le strade e i onti » (2).

Questo per i pedaggi comunali; nè diverse erano, e sono, seondo la legge del 1865, le disposizioni relative ai pedaggi proinciali:

« L'istituzione dei pedaggi sui ponti e strade spettanti alla Proincia, come la relativa tariffa approvata dai Consigli provinciali, ovranno essere approvate per decreto reale, sentito il parere del onsiglio di Stato, e *dovrà esserne fissata la durata al tempo resumibilmente necessario per indennizzare l'Amministrazione rovinciale delle spese incontrate per la costruzione di tali pere* » (3).

274. Dei pedaggi sulle strade comunali ordinarie, parleremo el titolo successivo: notiamo però fin d'ora che la tassa di peaggio non era solo limitata in ragione del tempo e della destinaone, ma subordinata ancora a speciale controllo nella legge omunale, che in via di eccezione, dichiarava soggette all'approazione dell' Autorità tutoria « le deliberazioni comunali che ri-

---

(1) Art. 31, legge 20 marzo 1865, alleg. *F*.
Sotto il titolo *delle disposizioni transitorie*, la citata legge aveva abilito: « La percezione dei pedaggi di cui all'art. 31 di questa legge, si faccia in via economica dall'amministrazione, cesserà col 1 luglio 365. Se tale percezione è data in appalto, essa non potrà durare oltre scadenza dei relativi contratti ». — (art. 381).

(2) Art. 40 legge sui lav. pubbl.

(3) Art. 38 legge sui lav. pubbl.

guardano l'introduzione dei pedaggi » (1) : disposizione eccezionale diciamo, giacchè per regola generale i Comuni sono liberi nell scelta ed applicazione delle altre tasse locali (2).

275. Una nuova applicazione della medesima tassa di pedaggi si introdusse in Italia colla legge 30 agosto 1868. Infatti fra mezzi attribuiti da quella legge ai Comuni per costituire il fond speciale per la costruzione e sistemazione delle strade obbligatorie è compresa l'istituzione di pedaggi su quelle strade.

« Il Consiglio comunale può stabilire un pedaggio sulla nuov strada che costruisce, giusta una tariffa approvata dalla Deputa zione provinciale.

« Non sarà mai soggetto a pedaggio il veicolo conducente ma teriali per costruzione e manutenzione delle strade, ovvero concim per l'agricoltura, come neppure tuttociò che spetta alle truppe i movimento.

« Il diritto di pedaggio non può durare più di venti anni, potrà essere alienato, consacrandone il provento al fondo special di cui all'art. 2 » (3).

276. Nella discussione della legge davanti alla Camera de Deputati fu molto contrastata questa facoltà d' istituire i pedaggi che qualificavansi arnesi da Medio Evo.

A questi oppositori rispondeva però l'on. Pisanelli : — « Il Medi Evo si trova in tutte quelle provincie in cui non ci sono strade la mancanza di strade è la vera cagione dello stato infelice in cu tali Provincie si trovano. Cerchiamo adunque di far tutto quell che è in nostro potere, per togliere questa grande calamità in cu versa una gran parte delle nostre provincie, e noi avremo tolt le ultime reliquie del Medio Evo, mentre nella Francia, nella Ger mania, ed in mezzo alla stessa Londra, le strade non si fann altrimenti che con questo mezzo ! Speriamo che con questo mezz avremo noi pure le strade che ci mancano, ed allora avrem reso un gran servigio al paese » (4).

277. Dal semplice raffronto delle disposizioni contenute nell due leggi risulta una notevole differenza fra le due tasse di pe daggio.

Secondo la legge sulle strade obbligatorie i pedaggi non posson essere imposti per un tempo maggiore di venti anni, appunt come è disposto per la tassa sui principali utenti; mentre per l

---

(4) Art. 139, legge 20 marzo 1865, alleg. *A*.

(2) G. B. Cereseto, *Le imposte comunali*, vol. I, tit. IV.

(3) Art. 8, legge 30 agosto 1868.

(4) *Atti Uff.*, loc. cit.

legge del 1865 non vi è questo limite, e la durata del pedaggio può essere maggiore o minore di venti anni, secondochè un tal termine basti o no a compensare il Comune delle spese incontrate.

SEZIONE II.

Norme speciali per l'istituzione di pedaggi nelle strade comunali obbligatorie. — Durata del pedaggio e modo di esercizio.

278. *Duplice condizione cui è subordinata l'applicazione dei pedaggi secondo la legge sulle strade obbligatorie.*
279. *Il pedaggio non è più ammessibile quando si sia soddisfatto alle spese di costruzione.*
280. *La tariffa della tassa di pedaggio deve essere approvata dalla Deputazione.*
281. *Il diritto di pedaggio può essere alienato.*
282. *In nessun caso le costruzioni soggette a pedaggio, possono essere colpite dalla tassa erariale fondiaria.*
283. *L'applicazione della tassa di pedaggio non è obbligatoria, nè necessaria per fruire dei vantaggi stabiliti dalla legge a pro dei Comuni che abbiano esaurito il fondo speciale.*
284. *Il prefetto, quando provvede d'ufficio alla costruzione delle strade, può imporre la tassa di pedaggio?*
285. *La tassa non colpisce i soli abitanti del Comune, ma tutti coloro che usano della strada.*
286. *Speciali esenzioni dalla tassa.*
287. *Non sono ammessi pedaggi proporzionali alle qualità degli oggetti.*
288. *Non è necessario che i Comuni sottopongano a tassa il passaggio in qualunque punto della strada, ma possono limitare l'imposta al transito in un punto determinato.*
289. *Giurisprudenza.*

278. La facoltà concessa ai Comuni d'imporre tasse di pedaggio per le strade obbligatorie, è limitata da due differenti condizioni, cioè che si tratti di apertura di strade nuove o di radicale sistemazione di strade imperfette, e che la tassa non duri più di venti anni.

279. Riteniamo però che la tassa non sia più applicabile anche dentro il periodo del ventennio, quando il Comune abbia soddisfatto al pagamento delle spese di costruzione: la nuova limitazione introdotta dalla legge del 1868, non ha escluso quella sanzionata dalla precedente legge sui lavori pubblici (1).

280. Parimente anche nel caso di pedaggi sulle strade obbligatorie, deve avere applicazione l'art. 139 della legge comunale

(1) Art. 40, al. 3, legge 20 marzo 1865, alleg. *F*; e art. 8, legge 30 agosto 1868.

che sottopone al voto della deputazione le « deliberazioni » dei Comuni che istituiscono pedaggi. La legge del 1868 prescrive che « la tariffa » sia approvata dall'autorità tutoria, ma è evidente che l'esame della tariffa include quello della deliberazione con cui si impone il pedaggio.

281. Il diritto di pedaggio potrà essere alienato, destinandone il provento al fondo speciale (1).

282. Però anche nel caso di alienazione del diritto di pedaggio, le strade e i ponti non perdono il carattere di beni del demanio pubblico comunale, e sono quindi esenti dalla tassa fondiaria: poco importando che eventualmente possano essere suscettibili di un reddito, perchè tale reddito rappresenta non un cespite delle entrate patrimoniali, ma il provento di un'imposta vera e propria.

In conformità, fu giustamente deciso che non è soggetto alla tassa di fabbricati il pedaggio pel transito sui ponti costrutti su suolo pubblico (2).

283. Già fu notato che l'applicazione del *fondo speciale* dà diritto ai Comuni di ottenere speciali facilitazioni dal Governo. Sarà però necessario che i Comuni applichino anche la tassa di pedaggio, per poter fruire di tali vantaggi?

Fu risposto che « l'applicazione del fondo speciale ad una determinata strada non presenta una necessaria ed assoluta connessità collo stabilimento d'un pedaggio; come si deduce dalle varie disposizioni del regolamento 11 settembre 1870 ed in ispecie dall'art. 29 di esso, col quale si subordina il sussidio dello Stato all'applicazione nel loro massimo dei cespiti segnati con le lettere *a, b, c,* dell'art. 2 della legge e non anche allo stabilimento dei pedaggi » (3).

Una tale interpretazione è conforme anche allo spirito della legge la quale, come dichiarò l'on. Sella, volle lasciare i Comuni in ordine ai pedaggi « liberi di fare quello che credono », non volendo e non desiderando il legislatore che questa tassa avesse invece una troppo larga applicazione.

284. Ma possono i Prefetti istituire il pedaggio sulle strade obbligatorie di un Comune soggetto all'esecuzione d'ufficio? Sembra che non se ne possa ragionevolmente dubitare. L'art. 15 della legge pone invero a disposizione del Prefetto tutti indistintamente

---

(1) Art. 8, legge 30 agosto 1868.

(2) Cass. Roma, 27 aprile 1882, (Bufalini, *La pratica dei lavori pubblici*) Massimario, n. 510.

(3) Decr. reale, 22 marzo 1883. Paladino ed altri ricorr., contro decreto della Dep. prov. di Genova (*Riv. Amm.*, a. 1884, p. 79).

i mezzi del fondo speciale; e del resto è noto che appunto nel caso di esecuzione di ufficio, l'autorità prefettizia è investita di tutte le facoltà riservate ai Comuni. Ciò che potrebbe fare il Comune, deve quindi poter fare il Prefetto.

Non crediamo però che in questo caso cessi l'ingerenza della Deputazione provinciale per quanto riguarda l'approvazione della tariffa.

285. Giova però avvertire che tanto il Comune quanto il Prefetto, qualora credano istituire un pedaggio su di una strada, devono assoggettare ad esso tutti gli utenti di questa, senza distinzione tra cittadini e cittadini, o tra nazionali e forestieri, dovendo siffatta tassa colpire l'uso della strada senza riguardo alle persone degli utenti (1).

286. Un' esenzione importante dalla tassa è prestabilita dalla legge. « Non sarà mai soggetto a pedaggio il veicolo conducente materiali per costruzione e manutenzione delle strade, ovvero concime per l'agricoltura come neppure tutto ciò che spetta alle truppe in movimento » (2).

La prima eccezione è dettata da una ragione di equità: se il contribuente che deve le prestazioni di opera dovesse pure pagare una tassa forzata di pedaggio (forzata, perchè egli non va volontariamente e a suo profitto sul luogo del lavoro) si imporrebbe a suo carico un doppio tributo, cui sfuggirebbe il possidente che può riscattare in danaro le prestazioni; la seconda è inspirata ad un ragionevole riguardo all'agricoltura, e la terza è legittimata da ragioni di interesse generale di per sè evidenti.

287. La tassa di pedaggio deve essere fissa e può essere anche graduata: cosicchè altra tassa si potrà riscuotere pel passaggio delle bestie da soma, altra pel passaggio dei carri vuoti o carichi, e via dicendo. Non potrebbe invece mai essere proporzionata al valore degli oggetti che vengono introdotti nella strada, perchè in tal caso si convertirebbe il pedaggio in una specie di dazio di introduzione.

288. Il pedaggio generalmente suole istituirsi in un punto solo della strada: in questo caso il passaggio fino a quel punto è libero.

Nè si può sostenere che perciò il pedaggio perda il carattere di generalità, che è pure condizione della sua legale applicazione, perchè anche in questo caso il pedaggio non cessa di essere dovuto in egual modo da tutti quanti coloro che percorrono *tutta* la strada. L'esenzione che deriva a coloro che ne percorrono una

---

(1) Con. di Stato, 5 gennaio 1883 (*Man. degli Amm.*, a. 1883, p. 286).
(2) Art. 8, legge 30 agosto 1868.

parte è spesso una condizione necessaria delle cose, essendo impossibile spesso una sorveglianza su tutta l'estensione della strada, e trova in ogni caso giustificazione nel minore uso che della strada fanno queste ultime persone in confronto delle prime.

289. Conforme a questi principii è pure la giurisprudenza amministrativa.

« Nessuna disposizione impone di estendere il pedaggio a tutta una strada, ma talora secondo le circostanze esso va limitato ad un ponte o ad un tratto più costoso, secondo le convenienze e secondo gli apprezzamenti di chi dalla legge ha la facoltà di stabilirlo non come tassa, ma come mezzo per compensare le spese di costruzione » (1).

---

(1) Decr. reale, 22 marzo 1883. Paladino ed altri ricorr., contro decreto della Deputazione prov. di Genova (*Riv. Amm.*, a. 1883, p. 79).

In quel caso fu considerato :

« Che se la strada obbligatoria diretta alla borgata della Ferriera ha principio al ponte delle Roveri, è pure vero che il tratto dal ponte delle Roveri al Gorsezio fu sistemato e reso carreggiabile dalla Ditta Buscaglia, precisamente per accedere alla sua fabbrica;

Che avendo il Comune dl Mele sostenuto una spesa relativamente grave per prolungare la strada del Gorsezio alla Borgata Ferriera, ed avendo su questo tratto limitato il pedaggio, ha fatto uso del suo diritto, e non ha punto concesso vantaggio ad alcuno con danno d' altri industriali, ma per tutti indistintamente ha stabilito il pedaggio ;

Che quand'anche abbia il Comune erogato una somma fra le L. 1500, e le L. 2000, nel miglioramento del primo tronco sistemato dalla Ditta Buscaglia fra ponte Roveri e ponte Gorsezio, e non abbia creduto di estendervi il pedaggio, non si può per nessun riguardo affermare l'ingiustizia della deliberazione ».

TITOLO IV.

TASSE E PROVENTI SPECIALI PER LA CONSERVAZIONE DELLE STRADE COMUNALI ORDINARIE

CAPO I.

Delle strade comunali ordinarie in generale, e dei mezzi accordati ai Comuni per provvedere alla relativa spesa.

290. *Le strade comunali ordinarie, in contrapposto alle strade comunali obbligatorie.*
291. *La legge del 20 marzo 1865 regola la costruzione e sistemazione delle strade non obbligatorie.*
292. *La stessa legge regola la manutenzione di tutte le strade obbligatorie e non obbligatorie.*
293. *Le strade vicinali nella legge del 1865.*
294. *Mezzi con cui i Comuni devono far fronte alle opere stradali. Rendite ordinarie generali. Cespiti particolari: concorso delle provincie; pedaggi. Questione in ordine alle comandate. — Rinvio.*
295. *Insufficienza dei cespiti speciali. Studi e progetti di riforma.*
296. *Circolare del ministro dei lavori pubblici on. Genala.*
297. *Inconvenienti che si verificano nell'applicazione della legge vigente.*
298. *Opportunità di applicare in proposito alcuni dei principii sanciti dalla legge del 1868.*
299. Segue. *Quesiti proposti dal Ministero.*
300. *Soluzione preferibile.*

290. Come già si osservò, la legge del 1868 non ha dichiarato obbligatorie tutte quante le strade ordinarie dei Comuni, ma quelle soltanto che avevano speciale importanza e che potevano essere di interesse generale. Le altre sono tuttora sotto l'impero della legge del 20 marzo 1865, e sono semplicemente raccomandate all'iniziativa dei Comuni, liberi estimatori dei loro interessi particolari. Per queste ultime non sono applicabili quindi le norme rigorose di vigilanza del potere centrale sancite dalla legge del 1868: e come minori sono gli obblighi dei Comuni in relazione alla loro costruzione, conservazione e manutenzione, minori sono anche i diritti dei Municipii verso i contribuenti; e quindi semplice è il sistema dei tributi locali applicati direttamente al servizio stradale ordinario, anzi manca quasi affatto un sistema di imposte speciali.

291. La legge del 1865 annovera fra le strade comunali ordinarie:

a) Quelle necessarie per porre in comunicazione il maggior centro di popolazione d'una comunità col Capoluogo del rispettivo Circondario e con quelli dei Comuni contigui. Non sono considerate come contigue quelle Comunità separate l'una dall'altra da una elevata catena di monti;

b) Quelle che sono nell'interno dei luoghi abitati;

c) Quelle che dai maggiori centri di popolazione di un Comune conducono alle rispettive chiese parrocchiali ed ai cimiteri, o mettono capo a ferrovie, a porti, sia direttamente, sia collegandosi ad altre strade esistenti;

d) Quelle che servono a riunire fra loro le più importanti frazioni del Comune;

e) Quelle che al momento delle classificazioni si troveranno sistemate, e dai Comuni mantenute, salvo le ulteriori deliberazioni dei Consigli comunali, di cui è parola all'art. 18 (1).

Per effetto della legge del 1868 si è grandemente modificata tale classificazione; giacchè molte delle strade comprese nelle citate categorie *a*, *c*, *d*, *e* sono passate negli elenchi delle strade obbligatorie (2). E la legge del 1865 regola ancora quelle che non hanno posteriormente ricevuto il carattere dell'obbligatorietà: tali sarebbero le strade nell'interno dei luoghi abitati, quelle che conducono alle chiese, ai cimiteri, a frazioni meno importanti, e simili.

292. Per quanto si riferisce invece alla semplice manutenzione, la legge del 1865 contiene precetti e norme applicabili senza distinzione alle strade comunali obbligatorie e non obbligatorie. Invero la legge citata dispone genericamente che « alla costruzione, sistemazione e *mantenimento* delle strade comunali provvedono i rispettivi Comuni, ecc. (3): mentre la legge del 1868 ha dettato norme speciali per « la costruzione e sistemazione » (4) soltanto, e non per la manutenzione, riferendosi per questa materia alle disposizioni legislative precedenti; anzi ha espressamente dichiarato che il fondo speciale « non può essere speso per altri casi e nemmeno per la manutenzione delle strade » (5).

La legge del 1868, come già si osservò fu legge di progresso; ma la legge di conservazione è pur sempre quella del 1865: e la

(1) Art. 16, legge 20 marzo 1865, all. *F*.
(2) Vedi titolo precedente, n. 66.
(3) Art. 39, legge 20 marzo 1865.
(4) Art. 1, legge 30 agosto 1868.
(5) Art. 2, al. ultimo, legge citata.

prima non ha anzi altro scopo tranne quello di arricchire la rete stradale affidata alla tutela dei Comuni, sotto l'osservanza delle norme contenute nella legge organica del 1865.

293. La stessa legge governa pure l'importante materia delle strade vicinali (1): e anche per la riparazione e conservazione di queste, furono istituite speciali contribuzioni, come vedremo nel titolo seguente.

294. « Le spese incombenti ai Comuni per le opere stradali saranno sostenute colle rendite dei Comuni medesimi o colle imposte (generali) di cui essi possono caricarsi a norma di legge » (2), Tale è il principio generale contenuto nella legge organica: solo per eccezione si accordarono ai Comuni cespiti speciali nel caso di apertura di nuove strade o di opere di radicale sistemazione; ma questi cespiti sono ben lungi dall'avere la produttività di quelli costituenti il fondo speciale per le strade obbligatorie.

Infatti, consistono semplicemente nel diritto del Comune di imporre pedaggi, e nella facoltà riservata alla Provincia di obbligarsi ad una quota di concorso nella spesa (3). Qualche Comune ha anche preteso di imporre una tassa di *comandate* o prestazioni, ma la limitazione che un tale diritto ha ricevuto dalla giurisprudenza anche più favorevole ai Comuni, ha impedito che questa tassa potesse in alcun modo arricchire il povero fondo speciale destinato alle strade ordinarie.

295. Così la povertà delle risorse finanziarie applicata alla costruzione delle strade ordinarie, aggravata dalle condizioni generalmente misere dei bilanci comunali, ha impedito che la spesa corrispondesse al bisogno del servizio: e mentre grande incremento hanno avuto le nuove strade obbligatorie, poco progresso si è ottenuto nel servizio delle strade ordinarie.

E non solo ne vanno pregiudicate le strade ordinarie, ma le stesse obbligatorie ne risentiranno danno per l'avvenire, perchè mancheranno cespiti sicuri per far fronte alla manutenzione: nè basteranno certamente le rendite ordinarie dei Comuni o il provento derivante dalle imposte di ordine generale.

Molto opportunatamente il Ministero dei lavori pubblici avvertiva questo pericolo, e proponevasi fin dal 1875 di studiare i mezzi più acconci per evitarlo (4).

La manutenzione delle strade comunali infatti non è stata pur troppo finora curata con quella diligente sollecitudine che sarebbe

---

(1) Art. 51 e seg.
(2) Art. 40, legge 20 marzo 1865.
(3) Art. 40 e 50, legge 20 marzo 1865.
(4) Circ. Min. lavori pubblici, 20 settembre 1875, n. 12587-1872.

richiesta dalla necessità della loro conservazione, nè basta in molti luoghi ancora a soddisfare il bisogno delle comunicazioni stradali facilmente praticabili al carreggio.

Le antiche strade secondarie che le Provincie più fortunate già da lungo tempo possiedono vanno di mano in mano deperendo; e le nuove che con insolite gravezze si costruirono o si stanno costruendo in forza delle disposizioni della legge 30 agosto 1868, si perdono, o per lo meno, deperiscono, prima ancora che le regioni da esse attraversate abbiano avuto tempo di sentirne ed apprezzarne i beneficii (1).

296. Le indagini e le ricerche fatte in seguito, gli studi successivi hanno messo in chiaro, che, tolte le poche Provincie nelle quali le strade sono conservate con cura per antiche consuetudini e ordinamenti locali mantenuti in vigore, nelle altre, le disposizioni contenute nella legge fondamentale dei lavori pubblici del 20 marzo 1865, colla quale si unificarono e si completarono le diverse legislazioni stradali già vigenti, non hanno dato verun notevole risultato. Da ciò le continue rimostranze degli interessati e gl'incessanti reclami delle rappresentanze agricole del Regno che, custodi vigilissime dei più vitali interessi del paese, protestano contro le gravezze che all'agricoltura impone il carreggio stentato, difficile e quindi costosissimo.

Il Ministro dei lavori pubblici, on. Genala in presenza di questi fatti si dichiarò testè convinto della necessità di rinforzare gli attuali provvedimenti legislativi riguardanti questa materia, con nuove disposizioni che prometteva di presentare all'esame del Parlamento non appena fossero compiuti definitivamente gli studi che su così importante argomento furono da tempo iniziati (2).

297. E sul proposito faceva le seguenti osservazioni, che è pregio dell'opera il riferire (3).

« Già da molti anni il Ministero stabiliva due principii sui quali avrebbe dovuto esser basato un buon sistema di manutenzione per la viabilità comunale; l'appalto e la sorveglianza diretta e continua.

Il primo, se per effetto della vigente legge comunale ha trovato posto in quasi tutti i regolamenti che furono publicati ed approvati in forza delle disposizioni dell'articolo 24 della legge 20 marzo 1865, non venne però da per tutto stipulato, nè sempre in modo completo ed efficace; la seconda, almeno come l'ha intesa il legislatore, manca ancora quasi da per tutto. Ma dove fu introdotta

(1) Circ. Min. lavori pubblici, 9 febbraio 1884, div. 4, n. 13320-1273.

(2) Circolare citata.

(3) Circ. del Min. dei lavori pubblici, 17 dicembre 1886.

e mantenuta ha dato di per sè buonissimi risultati indipendentemente dai diversi sistemi tecnici di manutenzione, i quali, si può dire, si equivalgono quando siano applicati con fermezza di proposito e ne sia con diligenza curata l'esecuzione.

Il Ministero come conseguenza de' suoi studi in argomento, avea pensato di addivenire ad una generale revisione dei regolamenti stradali approvati e resi esecutori nelle diverse Provincie del Regno, per ordinarne il completamento, e prescrivere quella sorveglianza tecnica che tuttavia manca. Tale sorveglianza avrebbe dovuto essere duplice, l'una immediata sui lavori di manutenzione, l'altra di controllo; la prima, condizione necessaria per la buona conservazione delle strade, la seconda, mezzo unico ed efficace per mantenere sempre viva e attiva la prima.

Ma il Ministero si è dovuto arrestare di fronte all'interpretazione data fin qui alla legge fondamentale dei pubblici lavori, nè ritiene di dovere prendere definitive risoluzioni, finchè non sia completo lo studio dell'importante argomento.

D'altra parte la necessità di provvedere fondi per far fronte alla spesa di una buona e razionale manutenzione, e la convinzione acquistata che la loro deficienza è forse la causa prima per la quale si trascura anche l'attuazione di quelle discipline, che, sancite dai vigenti regolamenti, quando fossero state attuate avrebbero, se non altro, impedito tanto decadimento nelle condizioni delle nostre strade comunali, lo hanno indotto a soprasedere ancora per poco a qualunque definitivo provvedimento, per avere anche sulla questione economica l'avviso degli interessati più diretti.

Risulta dalla fatta inchiesta che mancano nei regolamenti misure efficaci, o se pur vi sono, rimangono ineseguite, e che è venuta meno nelle Autorità direttamente chiamate a tutelare gli interessi dei Comuni, la diligenza del controllo, forse perchè nelle strette economiche della maggior parte delle nostre amministrazioni comunali, mal si arriva a dar posto a queste spese di carattere obbligatorio. Così i fondi stanziati per le strade, spesso figurano soltanto nei bilanci preventivi, e diminuiscono d'assai, quando non compaiono del tutto, nei consuntivi ».

298. Siamo quindi, giustamente osservava lo stesso Ministro on. Genala, nella citata circolare, di fronte a due difficoltà da risolvere, l'una amministrativa, economica l'altra. Per l'amministrativa basta soltanto rinforzare, o dare alle attuali disposizioni di legge un indirizzo più conforme alle vere esigenze del servizio; ma per superare la difficoltà economica si devono invece creare nuovi cespiti di entrata, senza di che l'obbligatorietà delle spese di manutenzione stradale, sebbene apertamente affermata

dalla legge dei lavori pubblici, e da quella dell' amministrazione provinciale e comunale, rimane e rimarrà per i Comuni lettera morta. La ragione principale per cui ha potuto avere pratica efficacia la legge del 30 agosto 1868, sulla costruzione e sistemazione delle strade comunali, sta appunto in ciò che di fronte all'obbligo di costruzione e sistemazione delle strade, è stata posta la designazione del fondo a cui i Comuni devono attingere per far fronte alle relative spese.

299. Il Ministro dei lavori pubblici si dichiarava in massima favorevole all'idea di adottare disposizioni consimili a quelle contenute nella legge del 1868, anche in riguardo alla manutenzione delle strade. Ed all'effetto costituiva presso ogni Prefettura una Commissione coll'incarico di riferire sui seguenti quesiti nei quali riassumeva a suo avviso la parte economica della questione (1). — È conveniente anzitutto di estendere la costituzione del fondo speciale con tutti o con parte dei mezzi di cui all'articolo 2 della legge del 30 agosto 1868, anche alla manutenzione delle strade?

— E in caso affermativo, pei cespiti *a* e *b*, fino a quale misura si potrebbe spingere la sovrimposta generale sulle imposte dirette e quella speciale sui principali utenti?

— Fino a qual numero di giornate si potrebbe estendere la prestazione, e quale ulteriore limitazione si dovrebbe per avventura stabilire nella designazione dei chiamati a pagarle?

— Il nuovo fondo speciale per il servizio delle manutenzioni dovrà tenersi distinto da quello delle costruzioni, oppure converrà ritenere quest'ultimo compenetrato nel primo, e abolire semplicemente l'ultimo capoverso dell'art. 2 della legge 30 agosto 1868? Nel primo caso, il contribuente di un Comune in cui, oltre i lavori di mantenimento, vi fossero da eseguire anche altri lavori di costruzione o sistemazione, dipendenti dalla legge predetta, sarebbe contemporaneamente soggetto alle imposte destinate ai due servizi; nel secondo invece, le rendite del fondo speciale sarebbero affatto inadeguate al bisogno, cosicchè nascerebbe l'altro quesito: se non convenga autorizzare i Comuni che hanno in corso lavori di costruzione, a imporre per la manutenzione una quinta o sesta giornata di prestazione.

---

(1) Colla precitata circolare 2 febbraio 1884 il Ministero invitava i singoli Prefetti a costituirsi in Commissione, coll' ingegnere capo del genio civile, coll'ingegnere capo dell'ufficio tecnico provinciale, con due membri del Consiglio provinciale scelti dalla Deputazione, col presidente dell' Associazione agricola del Capoluogo, e finalmente con quei tecnici ed amministratori di una competenza speciale in materia, per prendere in attento esame i singoli quesiti e formulare una risposta.

— Si può ammettere il pedaggio anche per le spese di manuten-ione, creando così una nuova categoria di strade a pedaggio?
— In caso affermativo, quale procedimento si dovrebbe adottare, uali limiti fissare rispetto al tempo, e quali rispetto alle tariffe?
— Esclusa senz'altro l'idea del sussidio dello Stato, il quale non uò nè deve concorrere e sostenere spese di carattere ordinario permanente, quale altro cespite di entrata si potrebbe conve-ientemente applicare al servizio delle manutenzioni?

300. Non è cosa facile formulare una risposta a tali quesiti, è i limiti segnati al presente lavoro consentono un' ampia di-:ussione *de lege condenda*. A nostro avviso, dovrebbe sempre la ıanutenzione delle strade essere sottratta all' impero della legge el 1868: si comprende e si legittima il provvedimento della ese-uzione di ufficio dei lavori attinenti alla costruzione e sistema-.one delle strade obbligatorie, nell'interesse urgente e supremo i completare in breve tempo la rete stradale; ma per la semplice ıanutenzione non è giusto che lo Stato si sostituisca ai Comuni, non vi è ragione per dare carattere di perpetuità a provvedimenti ·gislativi destinati ad essere semplicemente temporanei.

La questione è più che altro finanziaria: e basta quindi prov-edere a rinvigorire i cespiti destinati a far fronte alla spesa.

Sotto l'impero della legislazione vigente, i Comuni che abbiano ɔmpiuta la costruzione e sistemazione delle strade obbligatorie ɔmprese nell'elenco (e fortunatamente non sono pochi), trovansi npediti dall'attivare le risorse del fondo speciale: non più coman-ıte, non più tasse sugli utenti, non più sovrimposte speciali sono nmessibili: e devono esclusivamente ricercare i fondi nelle ren-te ordinarie e nelle imposte generali. Ciò non è conveniente.

A nostro avviso si dovrebbero invece autorizzare i Comuni ad ɔplicare il fondo speciale indistintamente per le strade ordinarie per le obbligatorie, per la manutenzione delle une e delle altre. Naturalmente questo fondo speciale dovrebbe sempre *di prefe-enza* essere adibito agli scopi indicati nella legge del 1868; ma ıando, o non vi fossero in costruzione strade obbligatorie, o il ·ndo non fosse interamente assorbito a vantaggio delle stesse, ɔvrebbesi concedere ai Comuni di rivolgere o tutto intero il ndo, o parte dei cespiti non esauriti, al servizio della costru-·one delle strade ordinarie e della manutenzione.

Con questo naturalmente escludiamo qualsiasi aumento nelle sse costituenti il *fondo speciale*, il cui limite dovrebbe essere mpre mantenuto fermo: è impossibile premere di più la mano; a è possibile ed è giusto non lasciare andar perduta un' in-ra fonte di risorse creata dalla legge del 1868. Così in nessun so la sovrimposta potrebbe eccedere il 5 0[0, nè le comandate

venire estese al di là delle quattro giornate: soltanto la tassa ai maggiori utenti darebbe un prodotto nuovo perchè verrebbe a colpire nuovi contribuenti. Ma quando per il servizio delle strade obbligatorie si riscuotesse una sovrimposta in ragione del 3 per 10, e due sole giornate di lavoro, perchè non potrebbero i Comuni essere autorizzati a destinare il 2 per cento della sovrimposta e le due giornate, al servizio di manutenzione e ad opere stradali non comprese nella legge del 1868?

Converrebbe quindi, in tale ordine di idee, mantenere distinti i due servizi e le due spese; ma sarebbe giusto computare pure anche la parte dei cespiti destinati alla semplice manutenzione, nella determinazione del *maximum* necessario per aver diritto alle quote di concorso dello Stato in senso dell'art 9 della legge del 1868.

I cespiti del fondo speciale che i Comuni potrebbero impiegare nelle opere stradali non contemplate dalla legge del 1868, e alle condizioni sopra accennate, dovrebbero essere quelli soltanto segnati alle lettere *a*, *b*, *c*. I pedaggi furono ammessi dopo molta opposizione nelle leggi vigenti, ma esclusivamente in compenso delle opere di costruzione: non sarebbero tollerabili nè giusti per le semplici spese di manutenzione.

Applicando questi concetti non si ritrarrebbero tutti i benefici finanziari, che il Ministero forse si ripromette dai suoi progetti di riforma all'art. 40 della legge sui lavori pubblici (1), ma almeno

---

(1) Il Ministro dei lavori pubblici on. Genala si è preoccupato della questione amministrativa, oltre che della finanziaria; e ha sottoposto all'esame delle Commissioni di Prefettura anche i seguenti quesiti amministrativi.

« Si devono i consorzi per le spese di sorveglianza alle manutenzioni costituire nel modo designato dal secondo comma dell'articolo 24 della legge sui lavori pubblici in cui si accenna al riparto di questa natura di spese?

« E in caso affermativo, si dovranno formare dai Consigli provinciali? e con quale procedimento e quali cautele?

« Nei bilanci comunali si avranno a tenere distinte dalle altre, le spese di manutenzione delle strade? e dar obligo ai Comuni di allegare l'elenco di codeste strade ai bilanci stessi coi relativi dati di lunghezza e di spesa?

« Quando fossero ammessi i due principii fondamentali di una sorveglianza speciale per la manutenzione delle strade e del riparto delle spese, il consorzio si dovrà ritenere costituito solo per queste spese di sorveglianza, lasciando quelle pei lavori e per le provviste di manutenzione a carico diretto dei singoli Comuni? E in questo caso, il riparto delle spese di sorveglianza si dovrà fare sul criterio della lunghezza delle strade in manutenzione per ciascun Comune, ovvero col criterio delle spese annue di manutenzione, o finalmente in ragione composta dell'uno e dell'altro? E per ultimo si ritiene indispensabile di avere un esatto inventario per ogni Comune delle strade in manutenzione? »
Circ. Min., cit., 9 febbraio 1884.

on si impedirebbe ai Comuni di valersi dei mezzi già autorizzati
lla legge, in opere che; se non sono contemplate dalla legge del
68, hanno però con quella una strettissima attinenza.

CAPO II.

asse e cespiti destinati alle strade comunali ordinarie — Pedaggi — Quote di concorso dello Stato e delle Provincie — Se e come possano applicarsi le comandate.

1. *Strade comunali ordinarie.* Elenchi.
2. *L'onere delle costruzioni e manutenzione delle strade spetta ai Comuni. Dei consorzi di Comuni. Norme speciali per la costruzione delle strade ordinarie, e per la manutenzione di tutte le strade comunali.*
3. *Cespiti particolari per far fronte alla* costruzione *di nuove strade non obbligatorie. Pedaggi: quote di concorso: prestazioni.*
4. *I* pedaggi. *Rinvio al titolo precedente.*
5. *I pedaggi nella legge del 20 marzo 1865, all. A e all. F.*
6. *Sotto quali condizioni i Comuni possano imporre pedaggi sulle strade ordinarie.*
7. *Nota ministeriale.*
8. *I pedaggi ammessi dalla legge del 1865 sono essenzialmente temporanei.*
9. Quid juris *pei pedaggi istituiti anteriormente alla legge del 1865?*
10. *Giurisprudenza.*
11. *Conseguenze della dichiarazione di illegittimità di un antico pedaggio.*
12. *Passaggio di una strada provinciale nella categoria delle comunali, e viceversa.*
13. *In questi casi, a profitto di chi cederanno i pedaggi?*
14. *Ingerenza del Prefetto e della Deputazione nel regolamento dei pedaggi.*
15. *Esercizio dei pedaggi.*
16. Segue.
17. *Cessazione dei pedaggi.*
18. Quote di concorso. *Concorso volontario delle Provincie.*
19. *Quote di concorso obbligatorio dello Stato e delle Provincie.*
20. *Le prestazioni in natura. Sono applicabili nel silenzio conservato dalla legge del 1865?*
21. *Istruzioni del 25 agosto 1865 sulle prestazioni.*
22. *Le prestazioni « comandate » non possono ammettersi come imposte vere e proprie, ma come un mezzo facoltativo pei contribuenti di pagare un'* altra *imposta.*
23. *Cespiti particolari destinati alla semplice* manutenzione *delle strade. — Comandate: quote di concorso.*
24. *« Comandate » o prestazioni. — Sotto quali condizioni possono essere imposte come tasse vere e proprie.*

325. *Quote di concorso volontario delle Provincie.*
326. *Quote di concorso obbligatorio dello Stato e della Provincia.*
327. *In nessun caso si ammettono pedaggi per la semplice manute-zione delle strade.*

301. Prima di scendere all'esame dei pochi tributi e cespi speciali destinati a far fronte alla spesa della manutenzione de strade in generale e della costruzione delle strade comunali n obbligatorie, gioverà premettere alcuni accenni alle disposizi contenute nella legge del 1865 in ordine alle strade comunali -dinarie.

Anzitutto anche la legge del 1865 aveva fatto obbligo ai Comui di formare l'elenco delle strade ordinarie, quantunque a sc diverso da quello avuto di mira dalla posteriore legge del 18.

Entro un anno dalla pubblicazione della legge del 1865, le Giu Municipali dovevano formare un elenco delle strade da classifica fra le comunali, indicando i luoghi abitati da esse percorsi, loro larghezza e lunghezza chilometrica.

In questa operazione i Comuni dovevano tener conto degli el-chi già esistenti.

Il nuovo elenco doveva essere, per la durata di un mese, -positato in una delle sale della residenza comunale ed affisso copia all'albo pretorio. Gli interessati invitati con pubblico avvo a prenderne cognizione, potevano presentare in iscritto entr termine suddetto, le loro osservazioni e i loro reclami.

Spirato quel termine, il Consiglio comunale, deliberando sa proposta della Giunta e sui reclami dei privati, approvava l'ele o delle strade comunali, che doveva venire omologato dal Prefe.

Alla Deputazione provinciale era demandata la decisione se insorte contestazioni ed il rendere obbligatoria la classificazie delle strade indicate nell'articolo precedente, sentito il parere l-l'ufficio del genio civile. Anche questa decisione doveva esse omologata dal Prefetto (1).

Sempre a termini della legge del 1865, gli elenchi delle stre sono depositati per copia negli archivi della Prefettura; e li stessi fanno prova in materia di strade per tutti gli effetti li ragione.

Le quistioni però che insorgono sulla proprietà del suolo de medesime, o delle opere annesse, sono giudicate dai Tribunali -dinari (2).

---

(1) Art. 17, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

(2) Art. 20 legg. cit.

Spetta all'Autorità giudiziaria, non all'Autorità amministrativa il -cidere la questione se il suolo di una strada appartenga a un Come o ad un privato. La giurisdizione dei tribunali ordinarii non è preg-

Così gli elenchi dovevano costituire come lo stato civile delle strade: e come dovevano negli stessi essere inscritte le strade tutte esistenti nel 1865, devono del pari essere annotate negli stessi le nuove strade che si venissero ad aprire, e quelle che in seguito fossero soppresse.

« Ogni aggiunta all'elenco ed ogni soppressione di strade comunali sarà soggetta alle formalità e prescrizioni più sopra accennate per la formazione del primo elenco (1).

Le deliberazioni dei Consigli comunali portanti soppressioni di strade dovranno dichiarare se debbono essere classificate come vicinali, o se invece si debba alienare il suolo ai proprietari frontisti, od all'asta pubblica » (2).

302. L'onere della costruzione e conservazione delle strade comunali incombe ai singoli Municipi: è ammesso anche il sistema del Consorzio di più Comuni, quando si tratti di strade che interessano contemporaneamente più Municipi (3).

« Alla costruzione, sistemazione o mantenimento delle strade comunali provvedono i rispettivi Comuni isolatamente, o per modo di Consorzio con altri Comuni, concorrendo insieme alle spese secondo il grado d'interesse d'ognuno » (4).

Quando più Comuni abbiano un interesse collettivo nella costruzione, adattamento e manutenzione di una strada comunale od opere relative, la formazione del Consorzio è promossa da quel Comune che crederà aver ragione di chiamare altri a concorrere

---

...ata dalla circostanza che il suolo della strada controversa sia stato ... notato nell'elenco delle strade comunali. La classificazione delle strade, fatta per atto dell'Autorità amministrativa, serve a determinare la natura delle strade esistenti, o da costruirsi, per decidere a chi ne spetta la costruzione o la manutenzione, ma non pregiudica la quistione di proprietà. I tribunali ordinari non devono giudicare se una strada sia necessaria al pubblico passaggio, e sia da notarsi fra le comunali, ma solamente se la strada appartenga al Comune o a un privato. La classificazione di una strada fra le comunali non può produrre l'effetto di una dichiarazione di pubblica utilità (Parere del Consiglio di Stato, ... marzo 1875, Calmarini, contro Municipio di Ranzo, *La Legge*, a. 1875).

(1) Il Comune può variare l'elenco delle strade comunali quando sopravvengano fatti che modifichino sostanzialmente i caratteri della viabilità, come nel caso di mutamenti nelle circoscrizioni amministrative, di apertura di nuove strade provinciali o nazionali o di ferrovie, per cui venisse sostanzialmente mutata la topografia dei luoghi. In tal caso si deve procedere colle norme prescritte dall'art. 17.

(2) Art. 39, legg. cit.

(3) Art. 18, legge cit.

Il titolo di provinciale accordato ad una strada pel solo riguardo della manutenzione, non esonera il Comune dal debito ch'esso contrasse per la sua costruzione (Parere del Consiglio di Stato emanato nel giugno 1867, *La Legge*, a. 1867).

(4) Art. 39, legg. cit.

alla spesa. Spetterà al Comune più diligente dimostrare la convenienza dell'opera e l'opportunità del Consorzio, proponendo le basi e le quote di concorso.

Il progetto di Consorzio, coi documenti relativi, viene dallo stesso Comune trasmesso alla Deputazione provinciale, la quale ne fa comunicazione agli altri Comuni interessati, perchè deliberino entro un termine fissato. Trascorso questo termine, la Deputazione statuirà sulla costituzione del Consorzio, decidendo in pari tempo sulle osservazioni e sui reclami dei Comuni.

Se una linea da dichiararsi consorziale tocchi il territorio di più Provincie, statuiranno d'accordo le rispettive Deputazioni provinciali. Nel caso di conflitto, il Prefetto di quella Provincia in cui si trovi il più lungo tratto di strada consorziale statuirà, previo parere delle Deputazioni provinciali interessate. Nel primo caso, contro il Decreto della Deputazione provinciale, e nel secondo caso, contro quello del Prefetto, i Comuni interessati potranno, entro 30 giorni dalla comunicazione fattane al Sindaco ricorrere al Re, il quale provvederà definitivamente sulla proposta del Ministro dei lavori pubblici, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici ed il Consiglio di Stato.

Ordinato, e reso esecutorio il Consorzio, l'assemblea generale costituita dai delegati dei Comuni interessati, provvede all'eseguimento delle opere col mezzo di una Deputazione o Consiglio d'amministrazione.

Le rispettive attribuzioni e le deliberazioni dell'assemblea generale e del Consiglio d'amministrazione del Consorzio sono regolate e rese esecutorie nei modi e colle formalità prescritte pei Consigli e per le Giunte comunali (1).

Così in sostanza è regolata l'azione dei Consorzi di Comuni enti speciali aventi importanza grandissima nell'ordinamento dei servizi stradali, e posti sotto la diretta tutela della Deputazione moderatrice nel contrasto degli opposti interessi (2).

---

(1) Art. 43, 44, 45, 46, 47 e 48, legg. 20 marzo 1865, all. *F*.

(2) Ai Consigli provinciali è riservata la facoltà di deliberare regolamenti obbligatorii per la costruzione, manutenzione delle strade comunali e consorziali. Art. 24, legg. cit. Ecco in proposito una circolare del Ministero dei lavori pubblici in data 25 aprile 1883.

« Parecchi Comuni del Regno inviano a questo Ministero per ottenere l'approvazione, progetti di regolamenti stradali, in cui sono contenute norme per la costruzione, sistemazione, manutenzione e polizia delle strade comunali.

« A tale proposito sarà utile ricordare che i Comuni, a norma degli articoli 87 n. 6, e 183 n. 6 della legge 20 marzo, all. *A*, hanno facoltà di deliberare regolamenti d'igiene, edilità e pulizia locale, ma non hanno titolo a provvedere in materia, il cui disciplinamento spetti ad altra autorità oppure sia già determinato da leggi o regolamenti d'interesse generale. Tale appunto è il caso degli interessi generali della conser

303. Per regola generale tanto i Comuni quanto i Consorzi di Comuni faranno fronte alle spese per la costruzione, sistemazione e manutenzione delle strade coi proventi ordinarii dei bilanci comunali. Per eccezione, la legge del 1865, quando si tratti di costruzione di nuove strade o di radicale sistemazione di strade imperfette, autorizza i Comuni ad imporre pedaggi sulle nuove strade, e a domandare alla Provincia una quota di concorso.

304. Già ci occorse di trattare dei pedaggi in relazione al fondo speciale istituito dalla legge per la costruzione delle strade obbligatorie, e di accennare allo svolgimento storico e giuridico di questo tributo. Rinviamo quindi il lettore al titolo precedente.

305. I pedaggi sulle strade comunali ordinarie sono tuttora governati dalle leggi 20 marzo 1865, all. *A* e all. *F*.

306. Questa forma di balzello ha un'applicazione limitatissima anche sulle strade comunali ordinarie, perchè subordinata al concorso di molte condizioni.

« Quando trattasi di apertura di nuove strade o di opere di radicale sistemazione di strade imperfette, e la spesa occorrente sia riconosciuta troppo grave per le condizioni economiche dei Comuni, è fatta facoltà ai Consigli comunali d'istituire pedaggi che mettano i Comuni in grado di sostenerla » (1).

Non sarebbe quindi ammessibile un diritto di pedaggio diretto a compensare le semplici spese di conservazione e manutenzione di una strada.

307. Decise infatti il Ministero che a termini della legge sui lavori pubblici, è permessa l'imposizione dei pedaggi solo nel caso di aprire nuove strade o riformare radicalmente le esistenti e pel tempo necessario per compensare le spese occorse, e nella strada, alle spese della quale servono. La riforma delle strade interne di un Comune non può dar luogo ad imposizione di pedaggi (2).

---

vazione della viabilità comunale, ai quali provvedono largamente così le disposizioni della legge sulle opere pubbliche, come i diversi regolamenti stradali, per le Provincie del Regno, emanati in forza dell'articolo 24 della legge suddetta.

« Allo scopo quindi di evitare che per l'avvenire vengano dalle rappresentanze comunali deliberati e sottoposti all'approvazione Ministeriale nuovi regolamenti in materia di strade, la S. V. vorrà compiacersi di far noto ai Comuni di codesta Provincia le avvertenze sopra esposte, prevenendoli pure, che, ove desiderino che siano modificate le disposizioni contenute nei regolamenti già approvati, in base all'articolo 24 della succitata legge sui lavori pubblici, non potranno che rivolgere dette proposte al Consiglio Provinciale, a cui solo spetta di deliberare, salvo la superiore approvazione, in tali materie ».

(1) Art. 40, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

(2) Nota del Min. dei lavori pubblici, 9 febbraio 1870 (Bufalini, *La pratica dei lavori pubblici*, Massimario, § 503.

308. Inoltre i pedaggi non potranno essere che temporanei e duraturi soltanto per quel periodo di tempo che sia sufficiente a compensare i Comuni delle spese sostenute per l'opera, a pro della quale essi pedaggi sono applicati (1).

Come si vede, una notevole differenza corre tra i pedaggi autorizzati dalla legge del 1865 e quelli ammessi dalla legge del 1868: gli uni e gli altri sono temporanei; ma i primi hanno una durata indeterminata, mentre i secondi in nessun caso possono eccedere la durata di un ventennio.

Compensata la spesa di costruzione, il passaggio sarà libero, ed i Comuni dovranno mantenere a proprie spese le strade ed i ponti.

309. Ma che dovrà dirsi per i pedaggi istituiti anteriormente alla legge del 1865? la loro durata potrà essere regolata dal primitivo titolo, o dovrà essere limitata coi criterii della legge vigente in modo che soddisfatta la spesa abbia a cessare il pedaggio?

Già abbiamo osservato che la legge dichiarò espressamente soppressi i pedaggi sulle strade nazionali *già esistenti* a favore dello Stato o delle Provincie, ad eccezione di quelli per il varco di fiumi o torrenti sopra chiatte o ponti natanti: ma nulla disse dei pedaggi sulle strade comunali e provinciali, istituiti in forza delle leggi anteriori (2).

La disposizione della legge contenuta nell'art. 40 ha però un carattere generale, e tende ad innovare tutta la materia dei pedaggi, riordinandoli sul concetto che gli stessi devono essere non un vero cespite di entrata per i Comuni, ma piuttosto un modo per far fronte ad una spesa determinata.

310. E in questo senso si è pure pronunciata la giurisprudenza amministrativa.

« La soppressione dei pedaggi ordinata dall'art. 381 della legge sulle opere pubbliche, trova applicazione ai pedaggi esistenti sulle strade nazionali.

Ai pedaggi sulle strade comunali sono applicabili gli art. 40 della citata legge e 139 della legge comunale.

Il concetto della temporaneità dei pedaggi, a cui s'informa l'articolo 40 della legge sulle opere pubbliche, si deve applicare, anche in forza di detto articolo, tanto ai pedaggi di nuova istituzione, come a quelli esistenti prima di essa legge, salvo il modo di determinare la durata rimanente dei pedaggi stessi.

Se quindi dal decreto o rescritto d'istituzione di un pedaggio concesso a favore d'un Comune sopra un ponte prima della legge del 1865, non risulta la durata prefissa alla riscossione del pedag-

(1) Art. 40, cit.

(2) Art. 31 e 381, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

gio, il criterio per giudicare della durata del medesimo si deve ricavare dal tempo necessario a compensare dette spese dell'opera » (1).

311. Lo stesso Ministero dei lavori pubblici ritenne che il decreto in forza del quale siasi dichiarato illegittimo un antico pedaggio, contrario ai principii sanciti dalla vigente legislazione, e nullo il relativo contratto di appalto, « non può aver effetto retroattivo per i fatti ed esazioni anteriori alla sua promulgazione, quando il Comune proprietario di esso l'abbia accordato in buona fede, credendo d'usare di un proprio legittimo diritto » (2). Ma questa conseguenza non pare conforme a ragione: e non mancano decisioni in senso contrario (3).

312. La legge sui lavori pubblici ammette che per le mutate condizioni di fatto, una strada annoverata fra le provinciali possa passare nella categoria delle comunali (4).

In tal caso, i pedaggi cederanno a favore del Comune, o resteranno a profitto della Provincia?

Il Consiglio di Stato in un suo primo parere decise che il pedaggio restava alla Provincia — « Il diritto di pedaggio istituito sopra una strada, ritenuta tra le provinciali, non toglie che essa possa essere radiata dall'elenco, quando non si riscontrino più in essa i caratteri di strada provinciale. Rimane sempre ai Comuni, a carico dei quali passa l'obbligo della manutenzione, il diritto di rivendicare per loro stessi il pedaggio istituito prima della promulgazione della legge in vigore su quella strada, che da provinciale diventa comunale » (5).

---

(1) Nota del Min. lav. pubb. Direzione generale delle acque e strade, 27 agosto 1871 (*Riv. Amm.*, ann. 1872, p. 57).

I pedaggi precedentemente istituiti pel rimborso delle spese di costruzione dei ponti, tanto per le leggi preesistenti, quanto per le nuove, devono cessare tostochè tale spesa sia stata saldata. Decreto del Prefetto di Venezia, 10 novembre 1868 (*Manuale degli Amm.*, ann. 1869, pag. 77).

(2) Min. dei lav. pubblici, 27 agosto 1871 (Bufalini, *La pratica di lavori pubblici,* Massimario, § 504).

(3) Vedi Cass. di Torino, 29 maggio 1872 (Bufalini, *La pratica di lavori pubblici,* Massimario, § 503).

« Chi per antica concessione abbia acquistato dallo Stato, a titolo oneroso, il privilegio dei pedaggi e dazi pel transito sui ponti e porti di un fiume, ed anche di quelli che si costruissero in appresso, ha diritto d'indennità verso il concedente, se per la costruzione di una strada ferrata con ponte sul fiume stesso venga annientato o menomato il prodotto degli altri porti o ponti. Tali privilegi aboliti colla legge francese 6 aprile, sono tornati poi a rivivere coll'editto 21 maggio 1811 ».

(4) Art. 15, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

(5) Consiglio di Stato, 11 giugno 1875 (Bufalini, *La pratica di lavori pubblici,* Massimario, § 507.

In altro caso lo stesso Consiglio ritenne invece che « la classificazione per legge d'una strada tra le comunali non toglie alla Provincia, che l'abbia costruita, il diritto di continuare ad esercitare sulla medesima il pedaggio che le fosse stato accordato di esigere, pel passaggio sulla strada fino al rimborso delle spese sostenute per la sua costruzione » (1).

313. Per rispondere alla domanda propostaci, crediamo si deva procedere con una distinzione: bisognerà nei singoli casi indagare a carico di chi siano passate o rimaste le spese relative alla strada che cambia di categoria. Se rimangono a carico della Provincia, avrà essa diritto a percepire le tasse; se passano al Comune, dovrà pure riconoscersi passato in esso lo stesso diritto, pel noto principio *qui habet onera debet et habere commoda*. Si aggiunga poi che sarebbe assolutamente contrario allo spirito della legge un diritto di pedaggio riscosso da chi, o non ha più il carico della spesa, o non l'ha mai avuto, perchè con ciò il pedaggio perderebbe il carattere di una tassa di retribuzione, e assumerebbe quello di un'imposta vera e propria senza diretto correspettivo.

314. L'istituzione dei pedaggi e la loro durata, come pure le relative tariffe non avranno effetto senza l'approvazione della Deputazione provinciale (2).

Spetta al Prefetto di impedire, valendosi nei modi prescritti dalla legge comunale e provinciale, del suo diritto d'ingerenza nelle amministrazioni comunali, che un Comune eserciti illegittimamente sulle strade comunali un diritto di pedaggio oltre il termine fissato alla sua durata. Spetta invece alla Deputazione provinciale, di regolare conformemente alla legge sui lavori pubblici i pedaggi.

---

(1) Consiglio di Stato, 20 dicembre 1878, *Manuale degli Amm.*, ann. 1882, p. 187.

(2) Art. 40, cit., e art. 139, legg. com. e prov.

« Gli articoli 139 della legge com. e prov., e 40 della legge sulle opere pubbliche, richiedono l'approvazione della Deputazione provinciale per l'introduzione e l'istituzione di nuovi pedaggi, non già per quelli preesistenti e conservati dall' art. 31 della suddetta legge sulle opere pubbliche.

« Epperciò il regolamento che dispone per l'amministrazione dei diritti di un pedaggio esistente da tempo pei varchi di congiunzione fra due Comuni a sensi dell' art. 138, n. 4, della legge com. e prov., e che viene deliberato dai Consigli dei detti Comuni senza alcuna opposizione degli interessati, non deve essere sottoposto all' approvazione della Deputazione provinciale; giacchè in tal caso non si tratta di dazi od imposte in genere che colpiscono tutti i contribuenti, ma bensí del corrispettivo di un servizio pubblico a carico degli utenti, in compenso delle spese di costruzione e manutenzione delle chiatte o ponti natanti sopportate dalle Amministrazioni comunali ». Consiglio di Stato 16 novembre 1880, n. 4915-1331, Comune di Barbona (*Riv. Amm.*, XXXII, 275

315. Quanto all'esercizio delle tasse di pedaggio, basta richiamare quanto fu già osservato in ordine ai pedaggi sulle strade obbligatorie, avendo nella materia applicazione gli stessi principii generali.

Così il Comune che voglia istituire un pedaggio su d'una strada, deve assoggettare ad esso tutti gli utenti della strada stessa, senza distinzione tra cittadini e cittadini, o tra cittadini e forestieri, imponendosi siffatta tassa per l' uso della strada e non riguardo alle persone degli utenti (1).

Non è poi necessario che il pedaggio sia istituito per tutta la strada, bastando che lo si riscuota all'atto del passaggio sopra un punto determinato.

316. La tariffa non deve essere proporzionata al valore degli oggetti che vengono portati sulla strada, ma unicamente in ragione della misura o del peso degli stessi, perchè in sostanza il pedaggio non è che un'applicazione speciale della tassa per l'occupazione del suolo pubblico: altrimenti, come già osservammo, si muterebbe il pedaggio in un dazio (2).

Si avverta che la legge del 1865 non impone alcuna esenzione pei veicoli destinati al trasporto degli oggetti inservienti all'agricoltura; ed è quindi lasciato ai poteri locali di provvedere come meglio reputano, alle esenzioni che rivestano però carattere di generalità.

317. I pedaggi cessano col cessare delle condizioni che ne legittimano l'imposizione.

La legge sui lavori pubblici concede la facoltà ai Comuni d'im-

---

(1) Parere del Consiglio di Stato, 5 gennaio 1883, adottato. Comune di Prepotte (*Man. degli Amm.*, ann. 1883, p. 286).

(2) Una tassa di pedaggio sul transito dei marmi non sarebbe ammessibile se non è stabilita sul peso o sulla misura del marmo trasportato, e non sulla qualità; se non è dichiarato che la tassa è temporanea e che la sua esazione dura finchè non sieno estinte le passività contratte dal Comune per ispese di strade in pro dell' industria marmifera; che si paghi soltanto da coloro i quali per arrivare coi loro trasporti di marmi alla strada provinciale e nazionale, ove è stabilito l'ufficio di esazione, hanno dovuto giovarsi delle strade comunali o nuovamente fatte o notabilmente migliorate; e che coloro i quali trasportano marmi sulla strada provinciale o sulle antiche strade comunali non rettificate, non possono esser soggetti a tassa, quantunque passino dal luogo ove è stabilito l'ufficio dell'esattore. *Parere del Cons. di Stato, 30 giugno 1867.* — A questo parere fece adesione il Consiglio superiore dei lavori pubblici in seduta 7 agosto 1867, aggiungendo che rispetto alle strade comunali mancanti dei requisiti voluti per potervi stabilire il pedaggio, possa tornar utile di suggerire al Comune di farle passare tra le vicinali, onde potere ad esse applicare il disposto degli articoli 51 e 52 della legge sui lavori pubblici e chiamare perciò a concorrere nelle relative spese e cavatori e negozianti di marmi che di esse si valgano per l'esercizio della loro industria.

porre tasse di pedaggio quando si tratti d'apertura di strade nuove, o di radicale sistemazione di strade imperfette, e quando la spesa occorrente per tali opere riesca troppo gravosa per le finanze comunali: perciò l'imposizione della tassa dura soltanto finchè il Comune sia compensato delle spese sostenute per l'opera alla quale il pedaggio è applicato.

In ogni caso possono i Comuni, anche prima del tempo, decretare l'abolizione del pedaggio, perchè questa tassa, tanto nella legge del 1868, quanto in quella del 1865, è sempre pienamente facoltativa.

Le concessioni di pedaggi devono essere interpretate restrittivamente, e quindi la concessione di un pedaggio sopra un ponte natante non può estendersi ad un ponte stato poi costruito invece di quello (1).

318. La Provincia, con deliberazione del Consiglio provinciale, approvata nelle forme volute dalla legge, potrà obbligarsi ad una determinata quota di concorso nei Consorzi da istituirsi, od associarsi per una quota proporzionale nelle spese di un Consorzio già costituito.

Quando la Provincia concorra per una quota proporzionale nelle spese dei Consorzi, essa ha diritto di voto nell'Assemblea generale e nel Consiglio d'amministrazione.

Se la quota di concorso della Provincia raggiunge il terzo della spesa totale, la diretta amministrazione del Consorzio potrà essere assunta dalla Deputazione provinciale, salve le attribuzioni dell'Assemblea generale degli interessati (2).

319. Il concorso della Provincia nelle spese di costruzione delle strade ordinarie è volontario: sta quindi all'apprezzamento della Provincia il concedere o no la quota di sussidio che potesse domandare l'autorità comunale.

Solo in un caso speciale il concorso può essere obbligatorio e può essere astretto anche lo Stato a concorrere nella spesa cioè quando si tratti di radicale sistemazione di quella parte d strade provinciali o nazionali che attraversano l'abitato del Comune

Il tronco di strada provinciale o nazionale che scorre nell'abitato si considera in certo modo come una strada comunale: e in fatt per espressa disposizione di legge, la sistemazione e la manutenzione di tali tronchi sono a carico dei rispettivi Comuni, sotto la sorveglianza tecnica degli uffici del genio civile e provinciale (3)

---

(1) App. Torino, 27 luglio 1883. Comune di Almese Villar-Almese e Rivera c. Comune di Sant'Ambrogio (*Man. degli Amm.*, XXXIII, 170).

(2) Art. 49 e 50, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

(3) Art. 41, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

Come correspettivo di un tale obbligo, la legge dispone che allorquando l'Amministrazione dello Stato o della Provincia riconosca la necessità della rinnovazione totale del pavimento di un tronco di strada nazionale o provinciale, compreso entro l'abitato, essa, fino alla larghezza normale della strada, sostiene la spesa relativa:

Per intiero nei Comuni aventi meno di mille abitanti.

Per una metà nei Comuni aventi meno di quattro mila abitanti.

Per un quarto nei Comuni aventi quattro mila abitanti e più (1).

In ogni caso però le quote di concorso dello Stato e della Provincia non hanno punto il carattere di tributo: basti quindi avere accennato a un tale cespite, unicamente per rendere completo l'esame di questa parte della legge.

320. Le precedenti legislazioni avevano ammesso un sistema di imposte speciali pel servizio stradale: vogliamo qui parlare delle prestazioni d'opera, o *comandate*, sulle quali ha fatto tanto assegnamento il legislatore del 1868.

Erano conosciute anticamente sotto il nome di *roide*, ed avevano avuto larga applicazione nelle leggi dell'antico Piemonte nel secolo scorso (2). Più tardi, cioè nella prima metà del presente secolo, erano state rimaneggiate, e nuove leggi le avevano confermate in vigore, prescrivendo per quali strade e per quali opere dovevano applicarsi, e determinando su quali persone, fondi od industrie dovessero gravare.

La legge del 1865 non ne disse parola: e solo nelle Istruzioni del 25 agosto 1865 il potere esecutivo accennò a regolarle in relazione colla nuova legge (3).

321. Ecco quanto si legge in quelle Istruzioni:

« Si è creduto di classificare in questa categoria (lavori pubblici), ed in modo affatto distinto dagli altri lavori, quelli di sistemazione e manutenzione delle strade comunali, eseguibili anche col mezzo delle *comandate*.

A questo proposito si accenna come il Governo nello scopo di facilitare ai Comuni, massime di montagna, i mezzi di mantenere in buono stato le loro strade, intende provvedere a rendere facoltativo tanto ai Comuni medesimi di ammettere le *comandate*, quanto ai contribuenti di pagarle in denaro od in prestazione di

---

(1) Art. 42, *ivi*.

(2) Vedi Regolamento annesso all. R. R. Patenti 11 settembre 1771; e R.R. Patenti 11 febbraio 1782.

(3) Vedi R. R. Patenti 3 marzo 1830 e le istruzioni approvate con regio brevetto 26 ottobre 1839, vedi anche art. 230, legge comm., 23 ottobre 1859.

opera personale e di lavoro di bestie da soma e da tiro, e saranno date le occorrenti istruzioni sul modo di applicazione di questo sistema.

Il provvedimento da emanarsi sarà basato sul principio che le comandate devono essere a carico di tutti i contribuenti della fondiaria, pei fabbricati, per la ricchezza mobile, e ripartite fra essi col mezzo di centesimi addizionali, da soddisfarsi anche con opere od in natura, giusta l'apposita tariffa da stabilirsi » (1).

Però le promesse istruzioni e tariffe non furono più pubblicate: e come già fu notato altrove, la sopravvenuta legge del 1868, la quale regolò *ex-professo* una tale materia, rese ancora più grave il dubbio se le prestazioni d'opera potessero applicarsi alla costruzione delle semplici strade comunali ordinarie.

322. La questione ancora recentemente si agitò davanti al Consiglio di Stato.

In forza delle antiche gride estensi, e per uso antico non mai abolito, nel Comune di Capri (Modena) vigeva il sistema di imposta delle *comandate*, in forza delle quali, i soli possessori di fondi rustici erano tenuti ad adibire i propri coloni al lavoro di manutenzione delle strade comunali e vicinali (*Braccenteria*) ed a somministrare in natura o pagare in danaro la ghiaia occorrente al loro inghiaiamento (*Boatteria*).

Nel 1880 alcuni proprietari di quel Comune proposero reclamo sostenendo, che, ristrette ai soli proprietari di fondi rustici, le *comandate* rivestivano il carattere di tassa speciale, e dovevano ritenersi quindi contrarie alle vigenti disposizioni di legge.

Il Ministero dell'interno opinò che il sistema delle *comandate* vigente nel Comune di Capri, avesse vero carattere di tassa speciale, a carico dei soli possidenti rurali, e indipendentemente dalle imposte comunali, che indistintamente i proprietari pagano per contribuzione diretta.

E benchè l'alinea 8 dell'articolo 126 della legge comunale e provinciale accordi il diritto ai Comuni di provvedere alla manuten-

---

(1) Istruzioni 25 agosto 1865, parte II, tit. I, categoria VI, Lavori pubblici.

Il Consiglio di Stato coi pareri 8 febbraio e 17 giugno 1865 ritenne già che ai Comuni non sia impedito di provvedere al mantenimento delle strade Comunali non obbligatorie col sistema delle *comandate*, quando però tale sistema non abbia il carattere di nuova imposta, e che in sostanza la somministrazione di materiali e la prestazione di opera venga calcolata in deduzione dei centesimi addizionali che *tutti indistintamente i contribuenti* debbono corrispondere a forma dei ruoli delle sovrimposte alle contribuzioni dirette. E per concorde avviso del Ministero dell' interno e di quello delle Finanze era stato pure avvertito che le *comandate* potessero applicarsi anche in deduzione delle tasse locali che i Comuni sono autorizzati ad imporre ai termini di legge.

zione e sistemazione delle strade comunali in conformità delle leggi, convenzioni e consuetudini, pure ritenne che tale facoltà dovesse modificarsi ed accordarsi coi pareri già citati del Consiglio di Stato con cui si stabilì il sistema delle *comandate* non poter rivestire il carattere d'imposta speciale, ma doversi ammettere soltanto come un mezzo di pagamento dei centesimi addizionali alle imposte dirette.

Nè diversamente ebbe a pronunciarsi nella stessa questione il Ministero dei lavori pubblici:

« Il valore di antiche consuetudini locali non è discutibile, quando contravvenga al disposto di legge: quindi, ove il Comune voglia appoggiarsi all'antichità delle *comandate*, non potrà con tale argomento sostenerne il mantenimento. Infatti l'art. 40 della legge 20 marzo 1865 (all. *F*), dà ai Comuni il diritto di valersi per la costruzione e sistemazione delle strade del prodotto delle imposte di cui possono caricarsi a norma di legge: ma il sistema delle *comandate* gravanti sui soli proprietari di fondi rustici, se nel Comune di Capri vige come consuetudine, non può ritenersi giustificato da legali disposizioni. Nè varebbe il dire, che non trattasi di nuova imposta: non essendo soltanto le nuove imposte ma anche le antichissime che vanno abolite, allorchè non trovano il loro fondamento nel testo della legge ».

E queste conclusioni furono letteralmente accettate dal Consiglio di Stato (1). Deve conchiudersi quindi che fino a che non sia provveduto con una nuova legge, le prestazioni di opere destinate alla costruzione o sistemazione di strade comunali non obbligatorie non possono rivestire carattere di imposta coattiva a carico di ciascun capo di famiglia, ma rappresentano un semplice modo facoltativo pei contribuenti e pei Comuni di pagamento di un'altra tassa che sarebbe invece dovuta in denaro.

E con ciò abbiamo compiuto l'accenno ai proventi speciali che possono essere applicati alla costruzione delle strade ordinarie.

323. Diremo ora dei proventi specialmente destinati alla manutenzione delle strade comunali in generale.

Per quanto concerne la semplice manutenzione delle strade comunali, a rigore di termini, l'art. 40 della legge sui lavori pubblici non dispone a favore dei Comuni di alcun fondo speciale, dovendo a questo servizio provvedere i Comuni colle rendite ordinarie, o colle imposte o sovrimposte generali (2).

Però anche a questo riguardo, sono ammessibili colle restri-

---

(1) Parere 20 dicembre 1882, Comune di Capri.
(2) Arg. dall'art. 40, legge 20 marzo 1865.

zioni sopra accennate, le comandate a carico dei contribuenti, e può anche la Provincia votare una quota di concorso.

324. Così anzitutto non può dubitarsi che anche in questo caso, come in quello di costruzione o sistemazione di strade ordinarie, il Comune può permettere ai contribuenti di convertire la somma di denaro dovuta a titolo di imposte o sovrimposte generali in altrettante prestazioni di opere. Sta invero anche qui la stessa ragione di decidere.

Anzi, nel caso di manutenzione delle strade, le prestazioni possono eccezionalmente imporsi come tassa vera e propria, in forza di una provvida disposizione contenuta nella posteriore legge del 1868. Infatti la prestazione « può anche essere applicata alla *manutenzione* delle strade già costruite, ma in questo caso la spesa così risparmiata, verrà applicata al fondo speciale per la costruzione e sistemazione delle strade obbligatorie » (1).

Non si comprende però perchè questa utilissima conversione del fondo speciale si sia limitata alle semplici spese di manutenzione, e non si sia estesa, alle stesse condizioni, anche al caso di impresa di opere di costruzione e sistemazione; ma se può augurarsi che la legge sia modificata nel senso da noi desiderato (2), non può però dubitarsi che, data l' osservanza delle prescritte condizioni, i Comuni possano imporre una vera e propria tassa di prestazione a carico di ciascun capo di famiglia nel solo caso dell'attuazione di semplici opere di manutenzione.

325. La Provincia può votare una quota di concorso a favore dei Comuni anche per le semplici opere di manutenzione, come già notammo esserle permesso di fare per le opere di costruzione (3).

Naturalmente questo concorso è sempre perfettamente libero e facoltativo.

326. Il concorso può essere obbligatorio tanto per lo Stato che per la Provincia anche nel caso di manutenzione, quando si tratti della manutenzione dei tronchi di strade nazionali e provinciali che attraversano l'abitato dei Comuni; e ciò in compenso dell'onere imposto agli stessi di provvedere alla manutenzione dei relativi tronchi, considerati in tale parte quasi come strade comunali. La legge invero parla cumulativamente di sistemazione e di manutenzione.

« La sistemazione e la manutenzione dei tronchi delle strade nazionali e provinciali che traversano l'abitato delle città o vi

(1) Art. 7, all. ultimo, legge 30 agosto 1868.

(2) Vedi questo titolo, Cap. I, N. 300.

(3) Arg. dall'art. 49, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

laggi sono a carico dei rispettivi Comuni, sotto la sorveglianza tecnica degli uffizi del genio civile e provinciale.

Rispetto alla manutenzione, lo Stato o la Provincia corrisponde ai Comuni una indennità annua pari alla spesa di manutenzione di un tronco contiguo di strada di uguale lunghezza fuori dell'abitato e posta in condizione analoga » (1).

L'indennità cui il Comune ha diritto verso la Provincia o lo Stato, per il mantenimento di un tratto di strada provinciale o nazionale compresa nell'abitato di esso Comune, deve determinarsi in base alla media della spesa occorsa negli anni nei quali siensi fatti soli lavori di manutenzione e non anche lavori di rimonta. Nella somma di indennità non possono comprendersi le spese di direzione e sorveglianza di quei lavori, perchè esse stanno a carico degli uffici provinciali e governativi (2).

327. In nessun caso invece sarebbe ammessibile l'istituzione di pedaggi per compensare il Comune delle opere di manutenzione delle strade ordinarie od obbligatorie (3): quest'imposta non può essere stabilita che sulle nuove strade costrutte, e per il tempo stabilito dalla legge per indennizzare il Comune della relativa spesa.

---

(1) Art. 41, legg. cit.

(2) Vedi in proposito: Decreto reale 6 maggio 1872, Comune di Camposampiero contro Deputazione provinciale di Padova, *La Legge*, a. 1872.

(3) Art. 40, legge 20 marzo 1865; e art. 2 e 8, legge 30 agosto 1868.

TITOLO V.

TASSE SPECIALI PER LA CONSERVAZIONE DELLE STRADE SOGGETTE A SERVITÙ PUBBLICA — CONTRIBUTO DEGLI UTENTI — QUOTE DI CONCORSO DEL COMUNE

CAPO I.

Prenozioni generali.

328. *Le strade* agrarie, *distinte in vicinali e private.*
329. *La legge del 20 marzo 1865 e le strade vicinali.*
330. *Criteri per distinguere le strade agrarie in genere dalle comunali.*
331. *Criteri per distinguere le agrarie private dalle agrarie vicinali.*
332. *Presunzione di vicinalità delle strade agrarie: quando si verifichi.*
333. *Quando cessi la presunzione.*
334. *Elenchi delle strade vicinali.*
335. *Non fanno prova a tutti gli effetti di legge.*
336. *Iscrizione di una strada vicinale nell'elenco delle comunali, e viceversa.*
337. *Soppressione di una strada vicinale.*

328. La legge 20 marzo 1865 all. *F* dichiarò vicinali quelle vie che nella precedente legge del 20 novembre 1859 erano chiamate *soggette a servitù pubblica*, e in alcuni luoghi *consortili*: perchè mantenute appunto dal consorzio degli utenti: al quale ordine appartengono le strade secondarie che « servono d'ordinario per accedere a gruppi di case, ad una fonte pubblica, ad un abbeveratoio, a fondi o pascoli d'uso comune, oppure giovano all'agricoltura di certe parti di territorio » (1).

Giova però intanto ritenere la definizione delle vie vicinali data dalla legge sui lavori pubblici: « strade soggette a servitù pubblica », la quale definizione fa presumere l'esistenza di due specie diverse di strade secondarie o complementari (2), le strade vici

---

(1) Relaz. presentata il 9 maggio 1864 alla Camera dei Deputati.

(2) Anche nel diritto romano eran conosciute più specie di strade vicinali (*agrarie* o *private*). — « Privatae viae dupliciter accipi possun « vel quae sunt in agris, quibus imposita est servitus, ut ad agros alte « rius ducant; vel quae ad agros ducunt, per quas omnibus permear « liceat, in quas exitur de via consulari et sic post illam excipit via ve « iter vel actus ad villam ducens: has ergo quae post consularem exci « piunt in villam vel in alios colonias ducentes, putem etiam ipsas pu « blicas esse ». Dig. XLIII, VIII, 2, § 23.

nali e le non vicinali. Tale osservazione non è senza importanza il premettere alla trattazione di una materia che risente troppo dell'incertezza delle relative norme legislative.

Anche la nomenclatura partecipa a questa incertezza di teoria, e ne è forse contemporaneamente in parte causa ed effetto. Infatti generalmente si chiamano da taluni *vicinali* tutte le strade non comprese nelle tre grandi categorie (nazionali, provinciali e comunali), siano o no soggette a servitù pubblica: denominazione evidentemente inesatta, perchè secondo la legge, sono vicinali le sole strade soggette a tale servitù. Altri più correttamente chiamano private le une e le altre; ma se la parola bene si adatta alle strade libere da tale servitù, facilmente ingenera equivoci quando si adoperi per le strade che vi sono invece soggette.

Non per vaghezza di mutare nomi accettati dai più, ma per necessità di metodo, e per non aggiungere alla facile confusione delle idee, quella ancora più facile delle parole, crediamo conveniente chiamare tutte le strade non comprese nelle tre grandi categorie accennate, coll'appellativo di *agrarie*, mutuato dalle leggi romane; e distinguere le agrarie nelle *vicinali* (o soggette a servitù pubblica) e nelle *private* (non soggette).

329. Nel diritto francese era anche maggiore la varietà: secondo il Dalloz, queste strade secondarie potevano avere delle destinazioni ben diverse, e dovevano distinguersi almeno in tre categorie. Nella prima dovevano essere comprese quelle che servono di comunicazione fra più luoghi abitati, come fra villaggio e villaggio, e tra frazione e frazione di uno stesso Comune, o conducono a casali, o anche a case isolate, o congiungono una strada pubblica ad un' altra strada. Dovevano appartenere alla seconda categoria quelle meno importanti, per le quali si accede a boschi pubblici, o che servono a condurre le greggi nei pascoli comuni, o che mettono capo a fontane ed abbeveratoi pubblici. Finalmente dovevano essere ascritte ad una terza categoria, meno importante ancora, quelle unicamente destinate a vantaggio delle proprietà private. Le strade delle prime due categorie erano distinte col nome di vie rurali (*chemins ruraux*); quelle dell'ultima col nome di vie private (*chemins privés*) (1).

---

(1) Dalloz, *Rép. Voirie par terre*, Chap. IV, sect 1, n. 1309.
Proudhon invece riduceva a due sole le tre categorie; poneva nella prima le vie che servono di comunicazione tra luoghi abitati, quand'anco facessero capo a una casa isolata, o che congiungono una strada con un' altra, nella seconda annoverava quelle destinate a vantaggio delle proprietà private, o che fanno capo a una fontana o ad un abbeveratoio pubblico (Proudhon, II, n. 606, cit., in Dalloz, *ivi*).
Le vie private in Francia (*chemins privés*) sono regolate sotto tutti i rapporti del diritto comune. E si presumono di proprietà dei frontisti.

Questa triplice distinzione non si confà alla nostra legislazione, perchè le strade della prima categoria devono ritenersi, e giustamente, comprese nelle comunali (1): ma le due ultime categorie rappresentano appunto le nostre strade agrarie: la prima, comprendendo le vie vicinali, ossia le agrarie, « soggette a servitù pubblica », e la seconda, le agrarie pienamente private.

330. Le strade agrarie giovano a completare le comunali: e nei rapporti della pubblica viabilità, le seconde stanno alle prime quasi come le comunali alle provinciali; anzi la relazione fra le comunali e le vicinali è anche più stretta ed intima, tanto è vero che la legge sotto un unico titolo si occupa congiuntamente delle une e delle altre (2).

Ma quali strade dovranno annoverarsi fra le agrarie, anzichè fra le comunali? Sono agrarie le strade tutte costruite a spese dei proprietari frontisti, con o senza il concorso del Comune, e quelle che ancorchè costrutte in origine dal Comune esclusivamente, furono cedute ai frontisti coll'onere della vicinalità (3). E si presumono inoltre agrarie anche le strade della cui origine non si abbia notizia se manchino dei caratteri dati dalla legge alle strade pubbliche ordinarie, o non siano iscritte nei relativi elenchi.
Si presumerà allora che la strada sia stata costrutta mediante un consorzio o concorso dei vari proprietari delle case e beni circostanti, sia col conferimento del terreno, sia con altro contributo.
Fu deciso che anche un atto pubblico *inter alios* può invocarsi in giudizio come documento atto a constatare il fatto ivi enunciato (4) della formazione della strada a spese dei proprietari vicini; ma a rigore di diritto, non ci pare necessaria alcuna prova specifica, e nemmeno una prova generica, bastando la presunzione nascente dal fatto della mancanza dei caratteri esteriori che contraddistinguono le strade ordinarie comunali.
Spetterà al Comune l'onere di provare contro l'accennata presunzione che la strada è comunale, perchè costrutta a spese dello stesso e senza il concorso diretto dei frontisti.

331. Diremo ora delle strade agrarie private in contrapposto alle agrarie vicinali, e dei criteri da adottarsi per distinguere le une dalle altre.

Tuttavia fra queste strade, talune senza uscire dalla categoria delle private partecipano in qualche modo del carattere delle vie pubbliche e sono distinte col nome speciale *chemins d'exploitation*, *chemins de dessert*.

(1) Art. 16, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

(2) Sez. III, cap. I, tit. II, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

(3) Art. 8, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

(4) Cass. Torino, 21 dicembre 1883 (*La Giurispr.*, anno 1884, n. 12

Già vedemmo come appartengano alla categoria delle agrarie tutte le strade non pubbliche costrutte a spese e per opera dei frontisti *con, o senza il concorso del Comune* (1): orbene noi crediamo che dal fatto dell'avere o no il Comune concorso coi proprietari alla costruzione, dipenda l'ascrivere le agrarie nella categoria delle strade vicinali o di quelle semplicemente private. E questo criterio ha il suo fondamento nella legge vigente che limita l'obbligo del Comune a concorrere nelle spese per la manutenzione delle strade *vicinali*, come continuazione del maggiore onere che si presume assunto dal Comune all'epoca della costruzione (2): mentre nè gli utenti potrebbero pretendere il concorso del Comune nella manutenzione di una strada agraria privata; nè il Comune stesso potrebbe pretendere di spiegare ingerenza qualsiasi in materia che attiene al diritto privato.

A questa stregua ci par giusto dunque il conchiudere che, avuto riguardo alla loro origine, si devono ritenere vie agrarie private quelle costrutte per concorso dei soli utenti, ed agrarie vicinali quelle costrutte dagli utenti col concorso del Comune.

Sono pure vicinali, avuto sempre riguardo alla loro origine, le strade che vengono cancellate dall'elenco delle comunali e passano nel novero delle agrarie (3).

332. Fin qui abbiamo ragionato nell'ipotesi che si abbia la possibilità di decidere la questione in base al titolo della formazione della strada.

Ma che dovrà dirsi quando si tratti di una strada agraria faciente capo a una via pubblica (chè quelle chiuse da ogni parte dei campi non possono essere che strade agrarie private, come è evidente), della cui origine non esista memoria? Si dovrà presumere privata, o vicinale?

A rigore di diritto, ritenuto che il Comune non ha la proprietà delle strade agrarie, le quali si presumono invece formate *collatis vicinorum agris*, potrebbe parere che si dovesse presumere per la libertà: cosicchè fino a prova contraria le strade agrarie si avessero a ritenere private e non vicinali. Ma ognuno vede come nella maggior parte dei casi questa prova contraria sarebbe impossibile, perchè gli abitanti, che forse *ab immemorabili* si servono della strada agraria, non potevano avere interesse personale e diretto a procurarsi o a custodire un titolo.

In tal caso il possesso, se pure non si potrà ammettere come

---

(1) Ved. *supra*, n. 330.

(2) Art. 51, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

(3) Vedi esplicito in questo senso l'art. 18 della legge 20 marzo 1865, all. *F*.

un titolo per sè, perchè non potrà valere come argomento, pr
sunzione e quasi testimonio del titolo: in modo che ogniqualvolt
sia accertato il possesso nel pubblico della servitù, la strada agrar
si abbia a ritenere vicinale?

E se ben si consideri, questa presunzione contraria alla libert
della strada agraria, nascente dal possesso, nulla ha di ingiust
e di esorbitante, perchè ne ammettiamo l'efficacia soltanto contr
l'altra semplice presunzione di proprietà nascente dalla posizior
materiale della strada e facente supporre la formazione della stra
ex agris collatis, versandosi nell'ipotesi che nemmeno i frontis
abbiano un titolo che provi la proprietà della strada. La parità
trattamento è quindi rispettata e non si mira che a determinar
fra due presunzioni quale deve avere la prevalenza.

A nostro avviso pertanto la strada agraria si dovrà ritener
vicinale ossia *publica quantum ad usum attinet*, ogniqualvol
esista nel Comune questo possesso da parte degli abitanti, e
presunzione sarà più o meno grave secondochè la destinazior
della strada la farà ritenere più atta a servizio del pubblico ch
dei privati esclusivamente. Crescerà di forza la presunzione se
strada dia accesso a luoghi non affatto privati, come chiese, fo
tane, centri di abitazione, molini, pascoli e simili; e diminui
nel caso contrario, quando dia semplicemente accesso a proprie
private per uso e comodo privato (1).

333. In un caso solo la prescrizione delle *vicinalità* del
strada agraria cesserà di aver effetto, quando cioè i frontisti col
produzione del titolo provino la costruzione *ex collatis agris:*
applicheranno allora i principii della rivendicazione, e, data
prova delle proprietà, la libertà sarà pure acquisita ai proprietar
finchè il Comune non presenti esso pure la prova della vanta
servitù. Il semplice possesso della servitù è solo argomento
titolo quando *adsit usus immemorabilis, ita ut nesciri possit*
fuerit conflata ex collatione agrorum.

---

(1) Più la strada agraria va accostandosi ai caratteri che contra
distinguono la pubblica strada, più forte si fa la presunzione del gr
vame di servitù; e l'importanza può crescere fino al punto da autori
zare il Comune ad inscrivere anche le strade agrarie fra le comuna
come vedremo più sotto. Ecco, secondo la dottrina, i caratteri c
fanno presumere la qualità di pubbliche nelle strade, e che posso
giovare per fare tanto più presumere la semplice servitù pubblica.

« Tria sunt ex communi doctorum sententia, quae desiderantur adju
« cta ut publica dicatur via : quod habeat utrumque caput in locu
« publicum; quod iter per eam publice haberi consueverit; quod solu
« sit publicum et auctoritate publica destinatum, *vel saltem quod ad*
« *usus immemorabilis, ita ut nesciri possit an fuerit conflata ex co*
« *latione agrorum* ». RICHERIO, *Jurispr. Univ.*, III, § 101 e seg.

La Cassazione di Napoli, se non rispettò le distinzioni fondamentali da noi proposte fra le varie specie di strade complementari a quelle pubbliche, e se anzi arrivò fino a includere le strade vicinali fra le pubbliche (nel che davvero non conveniamo), espresse però chiaramente molta parte di un concetto vero nella massima seguente: « le vie che da un lato solo cominciano con la strada pubblica, e con l'altro si sperdono nei campi non possono essere che vicinali: e le vie vicinali formate dai territori dei privati, quando non esiste memoria della loro origine, si devono riputare pubbliche » (1).

Applicando i principii e le distinzioni suesposte, noi diremmo invece: « le vie che da un lato cominciano con la strada pubblica e con l'altro si sperdono nei campi non possono essere che *agrarie* (cioè o *vicinali* o *private*) e le vie agrarie formate dai territori dei privati, quando non esiste memoria della loro origine si devono riputare *vicinali* (cioè *agrarie soggette a servitù pubblica*) ».

Pertanto, a parer nostro, il titolo attributivo della qualità di vicinali nelle strade agrarie sta nel concorso provato o presunto del Comune alla costruzione della strada.

Quali effetti potrà spiegare il fatto del concorso del Comune alla semplice manutenzione?

Questo concorso non potrà essere a rigore di termini un equipollente del primo, ma avrà certamente l'effetto di farlo presumere. e, continuato per un trentennio, potrà ben supplire al titolo, creandone come uno nuovo.

Ma viceversa il semplice fatto del Comune di non aver concorso alla manutenzione anche per oltre il trentennio non basterà ad escludere la vicinalità della strada, perchè il Municipio *può essere tenuto a una determinata spesa di concorso* (2), ma non è detto che deva necessariamente concorrere anche quando non è richiesto dagli utenti. Solo il rifiuto del Comune al concorso domandato può, a seconda dei casi, essere argomento di rinuncia o abbandono del suo diritto.

334. Dal fin qui detto appare che le vie agrarie, siano private o vicinali, non sono di proprietà del Comune, ma dei frontisti; dal che deriva a parer nostro altra conseguenza, cioè che il Comune non ha autorità a dichiarare la *vicinalità* delle strade agrarie; le quali hanno questo carattere per ragione di diritto privato, ma non esclusivamente per atto dell'autorità amministrativa.

È controverso se il Comune abbia diritto di formare l'elenco

(1) Cass. Napoli, 3 luglio 1874, (*Man*., an. 1874, p. 378).
(2) Art. 51, legge, lav. pubblici.

delle strade agrarie soggette a servitù pubblica: la legge mentre si curò di dare disposizioni precise per la compilazione dell'elenco delle strade comunali, tacque affatto dell'elenco delle vicinali (1). In ogni modo riteniamo anche noi che il Comune bene operi conservando nei suoi archivi anche quest' ultimo elenco (2), ma neghiamo ad esso la forza probante riconosciuta per gli altri, dall'art. 20 della legge sui lavori pubblici.

Gli elenchi delle strade vicinali non hanno e non possono avere autorità di una declaratoria fatta dall'amministrazione, ma possono essere impugnati e discussi, ed anche annullati, dall'autorità giudiziaria. Non è poi nemmeno il caso di parlare di elenchi delle strade agrarie private, perchè senza dubbio le stesse sono esclusivamente sotto l'impero del diritto comune.

335. E non ci pare corretta la massima contraria sancita dalla Corte Suprema di Roma, la quale ritenne che il giudizio delle competenti autorità amministrative che alloga una strada fra le vicinali, non cade sotto la revisione dell'autorità giudiziaria, competente soltanto a conoscere della proprietà del suolo.

« Invero (considerava la citata sentenza) sia pure proprietà del privato il suolo della strada controversa (il che avrebbe dovuto giudicarsi in petitorio per sentenza di magistrati, a termini dell'art. 20 della legge sulle opere pubbliche), non sarebbe però legittima la conseguenza di essere libera quella strada da servitù; stando in contrario gli atti delle competenti autorità amministrative che nella debita forma la inscrissero nello elenco delle vicinali soggette a servitù pubblica, e questo *giudizio non può essere riveduto dall'autorità giudiziaria* » (3).

Ma la legge sui lavori pubblici non contiene disposizione che investa l'autorità amministrativa dell'attribuzione ad essa esclu-

(1) Art. 17, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

(2) « La legge non prescrive di formare gli elenchi delle strade vicinali, ma non impedisce neppure che il consiglio comunale dichiari in seguito ad un esame generale del territorio, quali a suo credere siano le strade sulle quali deve portarsi la vigilanza delle autorità comunali ed ove occorra deliberi, dopo un esame comparativo delle varie strade vicinali, per quali il Municipio abbia a concorrere nella spesa di conservazione o di miglioramento in una misura proporzionata alla rispettiva importanza delle singole vie. Ad ogni modo il dichiarare vicinale una strada non implica alcun cambiamento nella proprietà del suolo, cosicchè ove venga conservata sull'antica traccia, la dichiarazione non può dar luogo ad espropriazioni ed a compensi, nè può far perdere al Comune quella proprietà del suolo che già gli fosse riconosciuta ».

Circ. Min. dei lavori pubblici, 15 novembre 1866 (Bufalini, *La pratica*, ecc., cit.).

(3) Cass. Roma, sez. unite, 25 aprile, 1881, Comune di Zeno Naviglio c. Comp. d'assicurazione di Milano (*Annali* xv, ii. 151).

siva di determinare quali strade non pubbliche devano essere annoverate fra le soggette a servitù pubblica e di formarne analogo elenco che faccia prova e stato per tutti gli effetti. Tanto meno si potrà ritenere insindacabile questo giudizio amministrativo dal potere giudiziario.

Nè meglio ci persuadono le seguenti considerazioni svolte a sostegno della sentenza dal dotto estensore comm. Auriti.

« È vero che la legge sulle opere pubbliche ha una lacuna, non avendo determinato specificamente come si accerti che una strada vicinale sia soggetta a servitù pubblica. Però il giudizio di estimazione a tale scopo necessario, è essenzialmente di indole amministrativa. Se l'autorità amministrativa deve spiegare su dette strade la sua sorveglianza, se nell'inazione o discordia degli utenti deve stabilire il contributo delle spese per la manutenzione, se deve provvedere alla punizione delle contravvenzioni, è dessa che, come premessa necessaria, deve accertare l'esistenza della servitù pubblica.

Ora se l'autorità municipale nell'esercizio delle sue funzioni di tutela della pubblica viabilità, abbia inscritto una strada tra le vicinali soggette a servitù pubblica, sarà da indagare quale sia il modo di reclamo alle superiori autorità amministrative per la riforma di quella deliberazione, ma non potrebbe la questione essere portata innanzi all'autorità giudiziaria » (1).

Ma, oltrechè non è ufficio dell'interprete colmare addirittura le lacune della legge, precisamente nel silenzio della legge troviamo una conferma dei principii fin qui sostenuti. Dal momento che il Municipio coll'inscrivere nell'elenco delle vicinali una strada, ne riconosce formalmente la sua origine privata, non può sottrarsi all'impero del diritto comune. Nè temiamo che da questa teoria possa essere inceppata la *tutela della pubblica viabilità*, perchè a questa è già abbastanza provveduto coll'esistenza di strade pubbliche, e al Comune non è impedito di inscriverne delle nuove negli elenchi delle strade comunali.

Ond'è che bene osservava la Corte di Appello di Genova: « Se si trattasse di una strada comunale, si potrebbe contendere a chi compete il diritto di qualificarla, se cioè al potere amministrativo o al giudiziario, e se classificata negli elenchi, possano i Tribunali nel risolvere la questione di proprietà, dichiararla privata ed ordinarne la soppressione; oppure se la competenza dei detti Tribunali sia limitata al semplice giudizio della proprietà all'unico effetto di attribuire al proprietario il diritto ad una giusta indennità; ma nella specie la causa riguarda una via vicinale, e non è

(1) *Man. degli Amm.*, xx, 285.

dubbio che si possa dall'autorità giudiziaria ripristinare lo stato delle cose dando gli opportuni provvedimenti » (1).

Anzi noi andiamo anche più in là, riconoscendo persino nel Comune il diritto di classificare una strada agraria fra le comunali, senza ammettere nei frontisti il diritto al richiamo davanti all'autorità giudiziaria per la revoca del provvedimento; ma finchè una strada non riceve l'impronta e il carattere di pubblica, e il Comune non se ne addossa l'onere conseguente, non ci pare utile nè equo crearlo giudice in causa propria, perchè pronunci senza controllo sulla libertà della strada che pure riconosce privata, e la cui manutenzione lascia a carico dei proprietari, solo assoggettandosi all'eventualità di uno straordinario e non mai gravoso concorso.

336. Questo *summum jus* di inscrivere una via vicinale fra le comunali, discende logicamente e necessariamente da una bene intesa tutela della pubblica viabilità.

È nella natura delle cose lo espandersi continuo dei mezzi di comunicazione, e a questa esigenza materiale deve pure piegarsi il diritto: non è impossibile infatti che una strada vicinale insensibilmente sia venuta a crescere di importanza, tanto da riuscire necessario un cambiamento di categoria: se si potesse con documenti attendibili risalire all'origine di molte delle strade ora comunali, si riscontrerebbe che in tempi remoti, non furono che semplici vie vicinali, create dall'iniziativa dei privati.

Così se il casale si convertì in una frazione riconosciuta, se la via vicinale che una volta partendo da una via pubblica si perdeva nei campi, venne ad essere intersecata da altra pubblica strada, chi contrasterà al Comune il diritto di dare legale riconoscimento al fatto, coll'inscrivere la strada fra le comunali, in senso dell'articolo 16 della legge sui lavori pubblici?

Nè gli utenti potranno (salvo i reclami in via amministrativa) promuovere azione contro il Comune per far revocare l'eseguita iscrizione negli elenchi, perchè nulla ad essi viene tolto, continuando pur sempre a sussistere la strada, e venendo anzi esentati i frontisti dai particolari obblighi per la manutenzione e conservazione. Resterà salvo soltanto il diritto a far valere in giudizio le loro ragioni sulla proprietà del suolo (2) all'unico effetto di trarne argomento a una domanda di indennità; quasi come se si trattasse di espropriazione per utile pubblico.

È da notarsi ancora che il Comune può dichiarare vicinale una strada comunale: lo dice appunto la legge sui lavori pubblici.

---

(1) App. Genova, 22 maggio 1883 (*Eco di Giuris.*, a. 1883, I, 319).

(2) Art. 20, legge 20 marzo 1865, alleg. *F*.

« Ogni aggiunta all'elenco ed ogni soppressione delle strade comunali sarà soggetta alle formalità e prescrizioni contenute nel precedente articolo 17. Le deliberazioni dei Consigli comunali portanti soppressioni di strade, dovranno dichiarare se debbano essere classificate come vicinali, o se invece si debba alienarne il suolo ai proprietari frontisti o all'asta pubblica » (1).

Le strade comunali che per deliberazione del Comune passano nella categoria delle vicinali, in senso dell'art. 18 della legge sui lavori pubblici, vi passano sempre coll'onere della servitù pubblica.

L'autorità comunale procede anche in questo caso con piena indipendenza dall' autorità giudiziaria: nè i proprietari frontisti potranno impugnare la deliberazione del Comune altrimenti che davanti alla superiore autorità amministrativa (2), senza che nemmeno sia ammessibile domanda giudiziaria per liquidazione di una indennità.

337. Avranno invece azione gli utenti (quasi come *condomini*) per impedire che il Comune sopprima una via agraria, sia questa privata o anche vicinale. E anche qui non ci pare giusta la distinzione introdotta da taluni giudicati, i quali limitarono il diritto all'esperimento di un'azione giudiziale contro il Comune, ai soli utenti di una strada agraria privata, e non anche a quelli di una strada vicinale (3).

---

(1) Art. 18, legge 20 marzo 1865, alleg. *F*.

(2) « Non è impedito ad un Comune di togliere una strada dall'elenco delle comunali e di passarla nelle vicinali, siccome affetta da servitù pubblica. Nè la Deputazione provinciale può opporvisi, quando dai riscontri tecnici sia provato che la strada in questione non ha propriamente importanza per le comunicazioni obbligatorie del Comune, e non presenta che un'utilità ristretta e relativa ai pochi proprietari frontisti. Eccederebbe quindi le sue facoltà la Deputazione che nel caso suespresso sostituisse la sua azione a quella del Comune, provvedendo d'ufficio alla compilazione del progetto per la sistemazione della strada e all'appalto dei lavori ». — Cons. di Stato, 7 luglio 1875 (BUFALINI, *La pratica dei lavori pubblici*, Massimario, n. 214).

(3) « La strada vicinale si ritiene privata se essa fu costrutta sopra suolo fornito da privati. In caso contrario la strada si ritiene pubblica. Pubblica diviene anche la strada originariamente privata se non si ha memoria del tempo in cui fu costrutta e incominciò ad essere usata dal pubblico. Possono impedire che la via vicinale sia chiusa soltanto coloro che contribuirono il suolo per la sua formazione ». — Cass. Firenze, 3 dicembre 1868 (BUFALINI, *Prontuario di Giurispr. Amm. e finanze*, n. 1858). Questa decisione si basa, come vedesi, sopra una petizione di principio: la supposizione dell'esistenza di strade vicinali *pubbliche*, anzichè di strade vicinali *con servitù pubblica*: rettificato il principio, la distinzione cade da sè.

CAPO II.

Attribuzioni del Comune e del Consorzio degli utenti — Contribuzioni degli utenti — Concorso del Comune.

338. *Spese per la conservazione delle strade vicinali.*
339. *La legge non si occupa della costruzione e manutenzione delle strade agrarie private.*
340. *La legge non si occupa nemmeno della* costruzione *di nuove strade vicinali.*
341. *Fondo speciale per la conservazione delle strade vicinali.*
342. *Il Consorzio degli utenti. Sue attribuzioni.*
343. *Consorzio permanente.*
344. *Strade vicinali che attraversano il territorio di più Comuni.*
345. *Ingerenza ordinaria e straordinaria dell'autorità comunale.*
346. *Polizia delle strade vicinali.*
347. *Di quali elementi sia costituito il fondo speciale.*
348. *Contribuzione degli utenti. Può essere soddisfatta in prestazioni d'opera?*
349. *Quali siano gli utenti, in senso della legge.*
350. *Non basta nel caso la possibilità dell'uso della strada.*
351. *Il riparto non è per sè definitivo, ma può essere modificato per variazioni successive avvenute nei fondi.*
352. *Il contributo é di natura reale.*
353. *L'imposta sugli utenti si esige per ruoli. Ruolo provvisorio e ruolo definitivo.*
354. *Esazione privilegiata del contributo.*
355. *Sotto l'osservanza di quali condizioni possa il Comune che procedette di ufficio alla manutenzione della strada, rimborsarsi della spesa col riscuotere la tassa sugli utenti.*
356. Segue.
357. *Opposizioni al riparto del contributo fra gli utenti.*
358. *Primo esame delle opposizioni fatto dagli stessi autori del riparto cioè secondo i casi, o dal Consiglio comunale, o dalla riunione degli interessati.*
359. *Opposizioni in via amministrativa. Ricorso alla Deputazione.*
360. *L'opposizione amministrativa è solo ammessa contro il riparto stabilito dal Consiglio comunale.*
361. *Non è ammessa invece contro il riparto fissato dalla riunione degli interessati.*
362. *Opposizione giudiziaria. È ammessa in tutti i casi.*
363. *Critica di una contraria giurisprudenza.*
364. Segue.
365. Segue.
366. *Contro chi si propone l'azione giudiziaria.*
367. *Distinguesi tra il caso in cui il riparto sia fatto dal Consorzio*

338. Come corollario dello stesso principio sopra stabilito che cioè le strade agrarie non appartengono alla categoria delle pubbliche, ma sono sempre di ragione privata, scaturisce l'obbligo negli utenti frontisti di provvedere alle spese di manutenzione e conservazione, in conformità di quanto dispone appunto la legge all'art. 51.

E invero, soltanto supponendo le strade proprietà del Comune, si sarebbe potuto riuscire, come nel diritto francese, a diversa conseguenza.

Però se per le strade agrarie private tutto è lasciato all'iniziativa privata (1), e sono i frontisti i soli obbligati alle spese di manutenzione, per le strade agrarie gravate invece di servitù pubblica, ossia vicinali, il Municipio non solo può, ma deve talvolta anzi concorrervi, e in ogni caso ha il diritto e il dovere di vigilanza sul consorzio degli utenti.

339. Difatti la legge sui lavori pubblici si occupa esclusivamente delle *strade vicinali*, e delle strade agrarie *private* non fa nemmeno parola. Queste restano regolate interamente dal diritto comune, mancando ogni ragione di intervento dell'autorità in materia di strade che non solo non hanno la qualità di pubbliche, ma nemmeno sono affette da servitù a servizio del pubblico.

340. È opportuno finalmente notare che la legge sui lavori pubblici si occupa esclusivamente della manutenzione o riparazione delle strade vicinali esistenti, e tace affatto della costruzione di nuove.

Non può argomentarsi certamente da questo che il legislatore abbia voluto impedire un ulteriore sviluppo nella formazione di queste vie secondarie tanto utili all'agricoltura, mentre poco o nulla costano all'erario: ma chiaro invece apparisce che si volle mantenere pienamente in questa parte libera l'iniziativa degli utenti, i quali *re adhuc integra* sono singolarmente e complessivamente gli unici giudici della convenienza di aprire o no una nuova strada vicinale. E ripugnando al caso qualunque misura di

(1) Le strade coloniche private, da non confondersi colle vicinali soggette a pubblica servitù, non vanno sottoposte alla vigilanza dell'autorità comunale (Decisione del Ministero dei lavori pubblici 16 dicembre 1870, Bufalini, *Prontuario di Giurisprudenza amministrativa e finanziaria*, n. 1841).

coazione, ben fece la legge a lasciare sotto il dominio del diritto comune il fatto della costruzione ed apertura di nuove strade.

Diversa invece è la cosa per le strade vicinali già esistenti: lo stato di speciale comunione in cui si trovano gli utenti in rapporto alla strada vicinale già esistente, e il particolare obbligo che hanno assunto di fronte al Comune che acquistò diritto di servitù pubblica, rendono legittima da una parte la coazione esercitata dalle maggioranze degli utenti sulle minoranze dissenzienti, e giustificano dall'altra l'intervento del Comune. Liberi da principio gli utenti di costrurre o no la strada vicinale, non possono rimanere più ugualmente liberi di abbandonarla a loro piacimento: e quindi la necessità delle norme speciali dettate appunto dalla legge.

Resta dunque inteso che quanto verremo esponendo nel presente capitolo non può riferirsi che alla semplice manutenzione e riparazione delle strade vicinali già esistenti, e non già alla costruzione di nuove; nè alla costruzione o manutenzione delle strade agrarie private.

341. Ciò premesso, giova ora indagare in qual modo la legge abbia provveduto alla conservazione e manutenzione delle strade vicinali, a chi ne abbia imposto l'onere, quali mezzi abbia predisposto all'effetto di far fronte alla relativa spesa, e come rispettivamente abbia limitato l'azione dei proprietari frontisti e del Comune.

Ecco in proposito quanto dispone l'art. 51:

« La riparazione o conservazione delle strade vicinali sta a carico di quelli che ne fanno uso per recarsi alle loro proprietà, sia che queste si trovino o no contigue alle strade stesse, quando per diritto o per consuetudine un tal carico non ricada sopra determinate proprietà o persone.

Il Municipio potrà essere pure tenuto ad una determinata quota di concorso nella spesa di riparazione delle strade vicinali più importanti » (1).

Appare quindi che per le strade vicinali la legge ha creato quasi un fondo speciale, costituito appunto dalle contribuzioni degli utenti e dalla quota di concorso del Comune.

342. Il Comune deve cedere in questa parte l'iniziativa ad un ente speciale, cioè alla riunione degli utenti; a questo corpo avente una rappresentanza speciale spetta il deliberare sui lavori da eseguirsi e sulle contribuzioni da imporsi: e solo nel caso che gli utenti rifiutino di adunarsi, o la riunione si rifiuti di eseguire le prese deliberazioni, il Comune come autorità tutoria si sosti-

---

(1) Art. 51, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

tuisce ai frontisti negligenti e provvede come di ufficio, con poteri analoghi a quelli affidati al Prefetto contro i Comuni per quanto concerne le strade obbligatorie.

« Il Sindaco d'ufficio o ad istanza degli interessati, convoca annualmente, o quando occorra, gli utenti delle strade vicinali per deliberare sui modi di dare esecuzione alle opere di cui sarà stata verificata la necessità, e sul riparto della spesa.

Non intervenendo all'adunanza la metà dei chiamati, e non prendendosi alcuna deliberazione dalla maggioranza degli intervenuti, o non eseguendosi poi quanto fu deliberato, l'affare è deferito alla risoluzione del Consiglio comunale.

La Giunta municipale provvede d'ufficio all'esecuzione dei lavori se gli interessati trascurino di eseguirli entro il termine prefisso nella deliberazione del Consiglio, e decorrendo dalla pubblicazione della medesima.

Contro le deliberazioni del Consiglio comunale, può entro lo stesso termine, essere mosso reclamo alla Deputazione provinciale, la quale decide definitivamente.

La quota di spesa assegnata a ciascun interessato si esige nei modi stabiliti per la riscossione delle imposte dirette, salvo il diritto di chiamare in giudizio gli altri utenti pel rimborso » (1).

343. Oltre il Consorzio temporaneo di cui nel citato articolo, è pure riconosciuta una forma di Consorzio permanente: il primo provvede all'esecuzione di determinati lavori; il secondo alla manutenzione intera e perpetua di una strada.

« Gli utenti possono essere costituiti in Consorzio permanente per deliberazione del Consiglio comunale, quando il Comune concorra alla conservazione della strada, ovvero a richiesta di un numero di essi, che rappresenti il terzo del contributo.

La Giunta municipale provvede per la formazione del Consorzio, previa convocazione degli utenti, e decide sulle questioni che insorgessero, salvo entro trenta giorni il diritto agli utenti di ricorrere alla Deputazione provinciale che statuirà definitivamente » (2).

In caso di divergenze o conflitto fra il Municipio e gli interessati, deciderà la Deputazione provinciale (3).

344. Trattandosi di strada vicinale, di cui siano utenti, ed alla cui conservazione e manutenzione abbiano collettivo interesse i proprietari di due o più Comuni, si può provvedere alle occorrenti riparazioni ed al riparto delle relative spese fra gli utenti dei diversi territori, mediante regolare costituzione di Consorzio (4).

(1) Art. 52, legge 20 marzo 1865, all. *F*.
(2) Art. 54, legge cit.
(3) Art. 51, *ivi*.
(4) Cass. Torino, 10 aprile 1880 (*Man.*, a. 1880, p. 206).

Le funzioni e le competenze del Sindaco e del Consiglio comunale sono limitate alle persone e beni dei loro amministrati, e non si possono estendere a proprietà e persone straniere al territorio (1).

Dovranno quindi essere costituiti tanti Consorzi quanti sono i Comuni interessati, e potrà anche essere formato un solo Consorzio fra i vari Comuni, applicando per analogia i principii stabiliti dalla legge per le strade comunali ordinarie.

345. Come appare dalle citate disposizioni, il Comune ha una ingerenza straordinaria in ciò che ha tratto alla conservazione delle strade vicinali, poichè il suo intervento è limitato al caso dell'inazione da parte degli utenti. Solo è riservato al Comune un'ingerenza ordinaria per quanto riguarda la polizia delle strade stesse.

346. La legge sulle opere pubbliche, infatti, pone le strade vicinali sotto la vigilanza dell'autorità comunale per modo che sotto l'aspetto del mantenimento della libera viabilità non vi ha differenza tra le strade comunali e vicinali, interessando tutte egualmente la viabilità nel territorio comunale (2). « Una strada vicinale soggetta a servitù pubblica deve ravvisarsi quale opera pubblica del Comune sotto il rispetto della viabilità e della polizia stradale, onde nei casi di contravvenzione al libero passaggio può il Sindaco di ufficio fare ristabilire le comunicazioni » (3).

347. Diremo ora più specialmente dei due cespiti destinati a far fronte alle spese per la conservazione delle strade, cioè della contribuzione degli utenti e della quota di concorso dei Comuni cominciando dal primo.

348. Questo speciale contributo è chiamato anche col nome di prestazione (4): ma non può dirsi che la legge abbia voluto accennare alla prestazione di opere vera e propria. La quota di concorso degli utenti dovrà sempre essere ragguagliata in una somma di denaro, come risulta dall'ultimo alinea dell'art. 52. Certamente però il Consorzio o il Comune potranno autorizzare gl

---

(1) App. Napoli, 11 giugno 1880, *Man.*, a. 1881, p. 41.

(2) Art. 84, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

(3) Cons. di Stato, 8 luglio 1870 (*La Legge*, a. 1870, II).

Però il Comune sotto pretesto di provvedimenti di polizia non potrebbe invadere le attribuzioni riservate agli interessati in ordine alla conservazione delle strade. Così fu deciso « Non essere lecito ai Consigli municipali di stabilire in modo generale e di loro propria iniziativa la larghezza delle strade vicinali, nè tampoco di prescrivere l'allargamento di una delle strade medesime » (Decisioni del Ministero dei lavori pubblici, 13 giugno e 15 luglio 1870, e 3 gennaio 1871, Bufalini, *Prontuario di Giurisprudenza amministrativa e finanziaria*, n. 1839).

(4) Art. 53, legge cit.

utenti a convertire la tassa pecuniaria in prestazione di opere e di mezzi di opera. Avranno in sostanza applicazione i principii già svolti nel titolo precedente (1).

349. La legge non dice entro quale zona adiacente alla strada, i fondi debbansi considerare come utenti della strada vicinale: ma tali genericamente dichiara tutti quelli cui profitta e serve la strada.

Non è quindi applicabile alle strade vicinali il criterio fissato dalla legge 30 agosto 1868 per determinare quali siano i maggiori utenti (2).

350. Sono soggetti al contributo gli « utenti delle strade vicinali ». Però sotto questo nome non devono ritenersi compresi quelli che *possono* usare della strada vicinale per recarsi alla loro proprietà, ma solo quelli che ne usano utilmente.

Così fu deciso, che quando ad un proprietario giovano altre strade o sentieri di comunicazione per accedere ai suoi beni, non lo si potrebbe obbligare a contribuire nella spesa di una strada vicinale della quale non si serve. La maggior brevità e comodità della strada vicinale, in confronto di quell' altra di cui esso si serve, e la possibilità di valersene, non sono per sè sufficienti a radicare l'obbligo di quel proprietario a concorrere per tale strada vicinale (3).

351. Per parità di ragione quando cessi l'utilità e il servizio che presta una strada vicinale, deve pure cessare la relativa contribuzione.

Il proprietario di un fondo con accesso da una strada vicinale, il quale in seguito acquista ed incorpora al primo altri fondi con accesso su altra strada, se della prima non fa più uso, non è obbligato a concorrere alle spese necessarie per la sistemazione (4).

La stessa legge sui lavori pubblici dichiara infatti obbligatorio il riparto delle prestazioni « finchè non sia modificato o nelle riunioni degli interessati o del Consiglio comunale o della Deputazione o in conseguenza di sentenza »: suppone quindi il diritto ad ottenere l'esonero di una contribuzione per fatti nuovi che venissero a verificarsi, e l'esempio accennato rappresenterebbe appunto uno di questi fatti.

352. Il contributo è di natura eccezionalmente reale. Allo

---

(1) Tit. IV, n. 322.

(2) Cons. di Stato, 16 marzo 1877 (*Man.*, a. 1877, p. 270).

(3) Cons. di Stato, 31 agosto 1877 (*La Legge*, a. 1879, II, p. 154).

(4) Vedi in proposito: Decreto del Min. dei lavori pubblici, 21 gennaio 1871, Direz. gen., ponti e strade. — BUFALINI, *La pratica* ecc., Massimario n. 205.

stesso modo che la strada non appartiene direttamente in compro-
prietà fra i vari frontisti, ma piuttosto è inerente ai fondi ch
fronteggiano la strada, in modo che colla vendita del fondo :
opera pure la vendita di questa comproprietà nella strada, co
il contributo colpisce essenzialmente la proprietà, e l'obbligo
trasferisce di pien diritto col trasferimento della proprietà. Chi h
venduto il fondo, cessa con questo di essere utente, e cessa di es-
sere annoverato fra i contribuenti.

353. L'imposta sugli utenti si esige per ruoli: e siccome
stessa è necessariamente limitata e circoscritta nei confini del
spesa, ne deriva per conseguenza che il più delle volte sarà ne-
cessario un doppio ruolo, l'uno provvisorio e l'altro definitivo.

I ruoli definitivi di ripartizione fra gli utenti delle spese neces-
sarie per lavori straordinari di riparazione alle strade vicinal
devono essere compilati dopochè i lavori si sono compiuti. Se g
utenti o la Giunta di ufficio, abbiano per qualsiasi ragione re-
datto precedentemente un ruolo provvisorio di esazione, non pos-
sono esimersi dal pubblicarne un altro definitivo a lavori compiut
E contro il ruolo definitivo hanno diritto gli interessati di far va-
lere le loro ragioni (1).

354. La quota di spesa assegnata a ciascun interessato si esig
« nei modi stabiliti per la riscossione delle imposte dirette » : co
dispone l'accennato art. 52.

Fu fatta al riguardo delle quote di concorso imposte dai Con-
sorzi per le opere di difesa sulle acque pubbliche, una questione ch
può ugualmente riproporsi nel tema di Consorzi stradali. È risa-
puto che una legge speciale fu pubblicata nel 1871, e così poste-
riormente a quella dei lavori pubblici, intorno alla riscossion
delle imposte dirette: e si stabilì al riguardo un' esecuzione pri-
vilegiata.

Si domandò se i Consorzi dovessero considerarsi come enti m
rali autorizzati dalla legge a riscuotere tasse dirette, e la giuri
prudenza li dichiarò ammessi a godere di tale privilegio.

« Non occorreva che nella stessa legge del 1871 si fosse espress
l'applicabilità di essa pei contributi dei Consorzi, tostochè la legg
speciale del 1865, nella riferita disposizione, aveva stabilito pe
norma la legge da seguirsi. Ciò nondimeno, i Consorzi su indica
bene si comprendono tra gli enti morali preveduti nella legg
del 1871 (art. 58), che sono autorizzati dalla legge a imporre tass
dirette, da esigersi con le medesime forme delle imposte dirette dell
Stato, e a favore dei quali, come delle Provincie e dei Comun
sono applicabili i mezzi di esecuzione stabiliti da una legge del 187

(1) R. Decreto 16 novembre 1883 (*Man.*, a. 1883, p. 358).

per la riscossione delle imposte dirette, perchè le quote di concorso che si pagano dai privati e dagli enti morali riuniti in Consorzi, non sono imposte direttamente a favore dello Stato, ma debbonsi annoverare fra le tasse dirette, essendo stabilite in proporzione del rispettivo vantaggio che le proprietà vicine e continuative o laterali a fiumi e torrenti traggono dall'opera che è scopo del Consorzio » (1). — Identità di ragione evidentemente concorre nel caso di Consorzi stabiliti per la manutenzione e sistemazione di strade vicinali.

355. Fin qui abbiamo supposto che la contribuzione degli utenti fosse deliberata e ripartita dagli stessi: ma come più sopra notammo, essa può venire deliberata e ripartita anche dal Comune quasi surrogato nelle attribuzioni della riunione degli utenti. Però affinchè questo riparto sia legittimo, è necessario che il Comune non abbia ecceduto nella sua ingerenza, e abbia provveduto l'ufficio *dopo* avere convocato regolarmente gli utenti, e dopo che questi non presero deliberazione alcuna, ovvero non eseguirono le deliberazioni prese (2), dando così mandato implicito al Comune di mettersi in loro vece. Se questo mandato tacito manca, mancherà nel Comune il diritto ad esigere l'imposta per rimborsarsi delle spese incontrate. Ciò deriva come conseguenza dai principii sopra esposti.

Così quando gli utenti deliberano di non volere erogare spese nella manutenzione della strada, il Comune non potrebbe pretendere di provvedervi esso direttamente, e poi ripetere la spesa degli utenti sotto forma del contributo.

Decise giustamente il Consiglio di Stato che « la formazione di un Consorzio obbligatorio per la sistemazione di una strada deve avere per oggetto un' opera da eseguirsi ancora, e non il riparto di una spesa sostenuta, epperò se un Consiglio comunale ha creduto di dover procedere a sue spese alla sistemazione di una strada vicinale, nonostante le opposizioni prodotte ed accolte contro la

---

(1) Cass. Napoli, 28 aprile 1883, Ranieri c. Melissasi (*Riv. Amm.*, . 1884. p. 144). La citata decisione confermando quella dei giudici del ıerito, conchiudeva che la loro sentenza « aveva fatto retta applicazione elle mentovate leggi, ritenendo che il mandato di pagamento emesso otto l'impero della legge del 1871 si avesse dovuto conformare alle rescrizioni dell'art. 31 della stessa legge. Dichiarata pertanto appliabile la legge del 1871, restava escluso il R. Decreto del 20 dicembre 817, e però mal si sostiene col ricorso, che l'esattore avesse potuto vvalersi della procedura speciale privilegiata solo nell'anno dalla formazione del ruolo. Diversamente dal decreto del 1817, i privilegi fiscali ell'esattore, secondo la legge vigente del 1871, art. 71, durano tre mesi, ltre la scadenza del contratto di esattoria ».

(2) Art. 52, legge cit.

costituzione del Consorzio, esso dovrà tenere a suo carico anche la parte della spesa che intenderebbe porre a debito degli utenti » (1)

356. E sempre come conseguenza degli stessi principii, deriva il diritto negli utenti di rifiutarsi a pagare il contributo imposto dal Comune per rimborsarsi delle spese incontrate, quando questo contributo eccede l' ammontare della spesa, e anche quando la spesa fu eccessiva e i lavori furono male eseguiti.

La relativa opposizione è proponibile davanti ai Tribunali ordinari, come giustamente decise la Corte suprema di Torino, modificando una sua precedente giurisprudenza (2).

Quando un Comune procede alla riparazione e costruzione delle strade comunali, agisce per autorità propria; invece quando eseguisce riparazioni a strade vicinali, agisce come mandatario legale degli utenti, sui quali si riversa l'onere della spesa, e deve quindi andare soggetto alle regole generali del mandato. E così gli utenti hanno diritto nel caso di opere male eseguite e che non giovano allo scopo, di opporsi al pagamento delle quote di riparto, tanto contro il Comune, quanto contro l'imprenditore dei lavori (3).

357. Il riparto delle prestazioni fra gli utenti, una volta stabilito « resta obbligatorio finchè, a norma dei casi sopra contemplati, non sia modificato o nella riunione degli interessati, o dal Consiglio comunale, o dalla Deputazione provinciale, od in conseguenza di sentenza giudiziale » (4).

Così la legge ammette il doppio reclamo del contribuente in via amministrativa e nella giudiziaria.

È da avvertire però che la legge parla di modificazione di riparti *a norma dei casi sopra contemplati:* la quale espressione

---

(1) Cons. di Stato, settembre 1881 (*Man. degli Amm.*, a. 1881).

(2) Ecco la massima contraria stabilita in una precedente sentenza della stessa corte:

« La preventiva ingiunzione agli utenti di strade vicinali, prima che d'ufficio sia ordinata l'esecuzione dei lavori, non è strettamente necessaria, non essendo esclusi gli equipollenti. Così non è ammissibile il reclamo per mancanza di quella preventiva ingiunzione, quando consta che il ruolo degli utenti venne formato e pubblicato regolarmente senza opposizione degli utenti medesimi. L'autorità giudiziaria non può conoscere dei reclami per eccessività della quota di concorso imposta agli utenti, e tanto meno della sconvenienza od inopportunità dell'opera, come dell'inosservanza delle forme prescritte dalle leggi amministrative alle deliberazioni comunali, indagini tutte che esorbitano dalle attribuzioni dei tribunali civili, per le note regole della rispettiva competenza dell'autorità giudiziaria, e dell'autorità amministrativa ». — Cass. Torino, 22 gennaio 1869 (Bufalini, *Prontuario di giurisprudenza amministrativa e finanziaria* n. 1859).

(3) Cass. Torino, 10 gennaio 1873 (*Man. degli Amm.*, a. 1873, p. 27[illegible]

(4) Art. 53, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

induce di per sè che non a tutti i casi siano applicabli le varie norme confusamente accennate nell'art. 52.

Ed è quindi di somma importanza il tentare una distinzione precisa.

358. Il riparto anzitutto può essere modificato *o nella riunione degli interessati o dal Consiglio comunale*. Non ci pare che la legge abbia voluto costituire i Consigli comunali come giudici delle operazioni della riunione degli interessati: perchè a nostro avviso la legge ha preveduto sempre le due ipotesi distinte del riparto eseguito direttamente dagli utenti, e del riparto eseguito d'ufficio dal Consiglio comunale in luogo e vece degli utenti.

Quindi ogni volta che il Consiglio comunale surroga il corpo degli utenti, acquista l'attribuzione non solo di eseguire il primo riparto, ma di modificarlo anche in seguito: quando invece gli utenti non siansi spogliati dei loro diritti, ad essi solo compete il procedere all'una e all'altra operazione: escluso il ricorso al Consiglio comunale.

359. Il richiamo vero e proprio, cioè quello fatto ad un' autorità *superiore* è unico, vale a dire il ricorso alla Deputazione provinciale: e giova anche qui ripetere ancora il disposto della legge per cui il riparto può essere modificato « o nella riunione degli interessati, o dal Consiglio comunale, *o dalla Deputazione provinciale* ».

360. Procedendo secondo la fatta distinzione, non crediamo però che sia sempre ammessibile il ricorso alla Deputazione, tanto nel caso di riparto eseguito dalla riunione degli interessati, quanto nell'altro, di riparto eseguito dal Consiglio come surrogato agli interessati; ma che sia invece limitato a quest'ultima ipotesi.

E in questo particolare è pienamente da accettarsi la seguente massima del Consiglio di Stato, la quale suffraga pienamente la proposta interpretazione.

« Se gli utenti si riuniscono e deliberano sul riparto della spesa, la quota assegnata a ciascun interessato non può essere immutata con ricorso all'autorità amministrativa, ma chiamando in giudizio gli altri utenti pel rimborso (art. 52).

Se poi invece gli utenti non si sono riuniti o non hanno deliberato, allora il reclamo deve proporsi alla Deputazione provinciale contro le operazioni della Giunta subentrata nelle attribuzioni del Consorzio » (1).

361. Infatti, essendo per le cose predette escluso che dalle decisioni della riunione degli interessati si possa ricorrere al Consiglio comunale, escluso del pari rimane il richiamo alla Deputa-

---

(1) Cons. di Stato, 2 marzo 1878 (*Man. degli Amm.*, a. 1878 p. 172).

zione, essendo tale richiamo autorizzato dalla legge *contro le deliberazioni del Consiglio comunale* (1).

E la ragione del diverso trattamento ci pare la seguente. Quando il riparto è stabilito dalla riunione o dal Consorzio degli utenti, il contributo è una conseguenza della comunione in cui si trovano gli utenti riguardo alla strada, e del principio di diritto comune per cui il concorso dei partecipanti deve essere proporzionato all'interesse che ciascuno ha nella cosa comune (2), salvo il richiamo all'autorità giudiziaria, unica competente. Quando invece il riparto avvenga non più per deliberazione della maggioranza degli interessati, ma per parte di un corpo amministrativo, il contributo assume quasi il carattere di un'imposta comunale; e giusto è quindi che un riparto eseguito dall'autorità amministrativa, abbia l'opportuno controllo nell'autorità superiore della stessa natura.

362. Diciamo ora delle opposizioni all'autorità giudiziaria, richiamando ancora la citata disposizione dell'art. 53, per cui il riparto può essere modificato secondo i casi « o nella riunione degli utenti, o dal Consiglio comunale, o dalla Deputazione provinciale, *o in conseguenza di sentenza giudiziale*.

L'opposizione giudiziaria è ammessa a nostro avviso invece in tutti i casi: e così tanto nell'ipotesi di un riparto eseguito d'ufficio, quanto nell'altro di un riparto fatto dagli interessati.

Un tal diritto si desume non tanto dall'art. 53, quanto più specialmente dal precedente art. 52, nel quale la legge dopo avere date norme distinte per l'una e l'altra forma di riparto, in un ultimo e separato alinea, con evidente riferimento all'intera materia, si dichiara che « la quota di spesa assegnata a ciascun interessato si esige nei modi stabiliti per la riscossione delle imposte dirette, *salvo il diritto di chiamare in giudizio gli altri utenti pel rimborso* ».

363. In contrario avviso andò invece la Corte Suprema di Roma in quella stessa sentenza colla quale accordava all'autorità amministrativa altro esorbitante diritto, quello cioè di poter dichiarare senza controllo la vicinalità delle strade agrarie.

« È la Giunta municipale chiamata per legge a regolare fra gli utenti il contributo della spesa di manutenzione, salvo il reclamo alla Deputazione provinciale (art. 19, 51, 52 della legge). Laonde il vedere se la Giunta provvide nei debiti modi e con giustizia, o irregolarmente e contro ragione... poteva essere materia di reclamo alla Deputazione provinciale, non all'autorità giudiziaria » (3).

---

(1) Art. 52, al. 3°, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

(2) Art. 674 e sez., Cod. civ

(3) Cass. Roma, sez. unita, 25 aprile 1881 (*Annali*, xv. II. 151). Osser-

Si trattava, come vedesi nel caso, di riparto eseguito di ufficio dall'autorità comunale.

Ma accettati questi principii, quando potrà essere utile l'esperimento del richiamo all'autorità giudiziaria, pure espressamente accordato dalla legge? La Cassazione romana non l'ha detto, e si sarebbe trovata forse in imbarazzo se avesse dovuto indicarlo: non ha segnato i limiti dei due poteri amministrativo e giudiziario, ma ha soppressa l'ingerenza del secondo.

Nè varrebbe l'opporre che la Deputazione provinciale *decide definitivamente* secondo l'art. 52 della legge, perchè tale espressione non può che riferirsi allo stadio delle contestazioni amministrative, come chiaramente apparisce dal successivo alinea che senza distinzioni, fa *salvo il diritto* all'esperimento dell'azione giudiziaria. E sarebbe davvero poi esorbitante che un diritto acconsentito ai contribuenti contro l'imposizione di tutte le altre tasse locali, più o meno limitato secondo i casi, fosse addirittura negato per un contributo che, come vedemmo, ha il suo fondamento nella ragione di condominio della strada vicinale.

364. La stessa Corte Suprema ribadì il medesimo concetto anche in tema di contributo fissato per deliberazione di un Consorzio regolarmente stabilito fra gli utenti, per quanto la Corte partisse in questo da ragioni di indole diversa.

« Il vedere se ad un fondo serva una strada è una questione che, essendo relativa alla determinazione delle proprietà interessate, risale alla costituzione del Consorzio; come non di natura diversa è quella relativa alla quantità di terreno a cui la strada può prestare servizio. E le questioni dalla cui soluzione deve dipendere la giustezza o meno del lamentato indebito, investono, manifestamente, la costituzione del Consorzio. Ora l'art. 54 della legge sulle opere pubbliche affida la risoluzione delle questioni che insorgono per la costituzione del Consorzio permanente all'autorità amministrativa, e sarebbe violare il ricordato articolo, il volerla sottomettere al giudizio dell'autorità giudiziaria » (1).

Ma l'art. 54 citato dalla Corte Suprema non disciplina punto la materia del riparto del contributo che lascia sotto l'impero delle precedenti disposizioni. E inoltre, dato il rimedio del ricorso all'autorità giudiziaria contro le pronuncie di quella amministrativa, mal si comprenderebbe davvero perchè questo diritto dovesse cessare nei cittadini, solo perchè nel caso si fosse proceduto alla costituzione di un Consorzio permanente, anzichè provvisorio.

---

viamo poi che secondo la legge non la Giunta ma il Consiglio comunale è chiamato ad eseguire il riparto del contributo.

(1) Cass. Roma, 29 dicembre 1883. Consorzio Regina Claretta c. Cravero (*La Giurispr.*, XXI., 339).

Nella costituzione del Consorzio possono sorgere due ordini di questioni che devono essere mantenute distinte.

Le persone convocate dalla Giunta come supposti utenti, si possono opporre alla formazione del Consorzio, perchè ritengano più conforme al loro interesse provvedere direttamente volta a volta all'esecuzione delle opere *di cui sarà stata verificata la necessità,* anzichè commettere tale incarico ad un corpo elettivo, quale è il Consorzio. In questo caso si tratta puramente di materia, nella quale è in discussione semplicemente un *interesse* e non un *diritto* civile vero e proprio. E a questa ipotesi ha voluto evidentemente riferirsi la legge quando ha stabilito che « la Giunta « municipale provvede per la formazione del Consorzio, e decide « sulle questioni che insorgessero, salvo entro trenta giorni il di- « ritto agli utenti di ricorrere alla Deputazione provinciale *che « statuirà definitivamente* ». Ma in questo primo periodo ogni questione di riparto del contributo è ancora prematura, perchè soltanto il Consorzio, una volta costituito, dovrà esso provvedervi, salvo il richiamo all'autorità giudiziaria, solo rimedio conceduto nel caso.

Una seconda e diversa ipotesi può verificarsi; è cioè che le persone convocate dalla Giunta per la costituzione del Consorzio, come *utenti* della strada, facciano opposizione, non a che si costituisca un Consorzio, ma solamente a che vi siano esse incluse, negando di essere utenti della strada nel senso legale. In questo caso è evidente come la questione sia tutta di diritto e non possa essere menomamente pregiudicata dalle decisioni dell'autorità amministrativa, alla quale non può essere commesso il decidere se taluno sia o no utente della strada, ma se fra gli utenti si deva o no costituire il Consorzio.

365. Quindi, si tratti di riparto eseguito dalle radunanze degli utenti, o dal Consorzio regolarmente costituito, o dal Consiglio comunale — sempre ugualmente competerà il richiamo all'autorità giudiziaria.

Questo diritto però nel caso di costituzione di Consorzio permanente potrà avere una limitazione, ma per ragioni ben diverse da quelle addotte dalla Cassazione di Roma.

Ecco la massima sancita dalla Corte:

« I reclami contro il riparto del contributo fra gli utenti sono di cognizione dell'autorità giudiziaria, quando il riparto si denuncia come ingiusto e sproporzionato in rapporto alle basi costitutive del Consorzio.

Ma l'autorità giudiziaria sarebbe incompetente se il riparto si impugnasse, e si chiedesse la restituzione del pagato, per ragioni attinenti alla costituzione del Consorzio, come se il reclamante al-

legasse di essere stato indebitamente compreso nel Consorzio perchè la strada non serve ai suoi beni, o serve ad una parte soltanto di essi e quindi non dovesse essere compreso nel Consorzio e quotato se non per la parte veramente servita » (1).

Orbene, noi neghiamo che esista incompetenza dell'autorità giudiziaria a decidere che i proprietarii di certi fondi non devano essere compresi fra gli utenti; ma certamente quando i proprietarii stessi siano stati compresi nel Consorzio senza loro opposizione, o contro la loro opposizione vi siano stati mantenuti, la contestazione che potrà più tardi nascere sul riparto del contributo, non potrà più essere presentata integra nè all'autorità amministrativa, nè a quella giudiziaria, perchè già sarà stata esclusa la questione pregiudiziale se una tassa o prestazione sia dovuta, e solo rimarrà a decidere sulla misura delle prestazioni stesse.

In questo senso accettiamo la proposizione enunciata dalla Corte suprema, che cioè non si possa sotto l'aspetto di rimborso dell'indebito risollevare la questione già decisa, o rimettere in discussione la risoluzione già accettata.

Ma in ciò per nulla entra la questione di competenza e di giurisdizione, ma quella soltanto di proponibilità del reclamo.

366. Contro chi dovrà proporsi l'azione giudiziale per ottenere il rimborso della somma imposta all'utente vero o preteso, a titolo di prestazione?

La legge usa l'espressione « salvo il diritto di chiamare in giudizio gli altri utenti per il rimborso » : — ma sarà necessario che in tutti i casi si promuova l'azione in contraddittorio con tutte le parti interessate, che pure possono essere numerosissime?

Anche tale questione, per quanto nuova, è degna di esame.

367. La legge evidentemente ha voluto riferirsi al caso di riparto del contributo fissato dalla riunione degli utenti, che è appunto il tema predominante di tutto l'art. 52: questa riunione non rappresentando per sè un ente o corpo riconosciuto come distinto dalla persona dei singoli che lo compongono, non poteva essere come tale tradotto in giudizio. altrimenti che per mezzo di una citazione diretta ai singoli utenti. Ma una procedura così dispendiosa non potrebbe seguirsi nel tema di regolare Consorzio che fosse stato costituito a termini del successivo art. 54: nè ragionevolmente si potrebbe dubitare del diritto di ogni singolo interessato a citare il Consorzio nella persona del suo presidente che lo deve rappresentare a tutti gli effetti di legge.

Più grave invece si presenta la questione se nel caso di riparto

---

(1) Cass. Roma, 29 dicembre 1883, Consorzio Regina - Claretta c. Cravero (*Man. degli Amm.*, XXIII, 217).

fatto d'ufficio dal Consiglio comunale si devano chiamare in giudizio i singoli interessati, o basti chiamarvi il Sindaco quale rappresentante del Comune. Noi incliniamo per quest'ultimo sistema, non solo perchè nella proposta ipotesi il Consiglio comunale rappresenta in certo qual modo gli utenti tutti (analogamente a quanto si verifica in tema di Consorzi), ma più specialmente perchè questa procedura è anche conforme a quella tracciata dalla legge pei reclami in via amministrativa. Di vero se il Decreto della Deputazione viene provocato da un utente contro il Consiglio comunale direttamente, e non contro i singoli cointeressati, perchè si dovrà agire diversamente, quando si abbia a provocare una sentenza dell'autorità giudiziaria?

Conchiudiamo adunque che l'obbligo della citazione dei singoli utenti per il rimborso dell'indebito contributo, è solo limitato al caso in cui la riunione degli utenti non abbia una personalità distinta dai singoli che la compongono, cioè non sia stata sostituita o da un Consorzio regolare o dal Consiglio Comunale.

368. Oltre il contributo dei singoli utenti, costituente l'entrata ordinaria stabilita dalla legge per la formazione del fondo speciale, havvi ancora altra entrata straordinaria rappresantata dalle quote di concorso dei Comuni.

Allo stesso modo che lo Stato concorre a favore delle Provincie alla spesa per le strade provinciali, e la Provincia concorre a favore dei Comuni alle spese per le comunali, il Comune a sua volta « potrà essere tenuto ad una determinata quota di concorso nella « spesa di riparazione delle strade vicinali più importanti » (1).

369. L'obbligo del concorso è però limitato espressamente al caso di riparazioni alle strade più importanti, ma ciò non esclude che il Comune possa volontariamente concorrere anche alla riparazione delle strade meno importanti, o alla manutenzione delle une e delle altre.

In caso di divergenza o conflitto tra il Municipio e gli interessati provvede la Deputazione provinciale (2).

---

(1) Art. 51, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

(2) *Ivi*.

Ved. sulla materia: G. B. CERESETO, *Le strade vicinali*, monografia pubblicata nella *Giurispr. It.*, ann. 1887, part. IV.

TITOLO VI.

TASSE SCOLASTICHE E TASSE PER LA SPEDIZIONE DI COPIE DEGLI ATTI DELLO STATO CIVILE.

370. Nella legislazione dei tributi locali esistono alcune altre tasse minori che hanno però ben poca importanza: vogliamo accennare alle tasse scolastiche e alle tasse per la spedizione di copie degli atti dello stato civile.

Poco abbiamo a dire delle une e delle altre.

371. Cominciamo dalle tasse scolastiche, delle quali è cenno nella legge del 13 novembre 1859 (1).

372. L'istruzione pubblica è presso di noi divisa in tre rami, cioè *superiore*, *secondaria classica* e *tecnica*, e *primaria*. — La prima si dà nelle *università*, e la spesa è a carico dello Stato.

Di questa quindi non occorre parlare.

373. L'istruzione *secondaria classica* si suddivide *in due gradi;* quella di 1° *grado* si dà nei ginnasi, che sono a carico dei Comuni in cui sono o vengono istituiti; e quella di 2° *grado* è data *nei licei,* le spese dei quali sono a carico dei Comuni dove sono stabiliti quanto *ai locali* ed *al materiale non scientifico*, e per ogni restante, a carico dello Stato. Inoltre i Comuni, non obbligati ad avere il ginnasio, possono instituire *scuole-secondarie comunali* nelle quali si dia in tutto od in parte l'insegnamento ginnasiale; ed ove esiste un ginnasio, i Comuni possono pure aprire

(1) Art. 1, 47, 188, 189, 194, 195, 196, 199, 200, 201, 240, 241, 273, 279, 280, 283, 284, 293, 315 e 317, Leg. 13 nov. 1859, n. 3725.

istituti comunali in cui si dia l'insegnamento dei licei. — L'*istruzione tecnica* è di due gradi, quella di 1° *grado* si dà gratuitamente nelle *scuole tecniche*, le di cui spese sono a carico dei Comuni che tali scuole istituiscono; e quella di 2° *grado* si dà negli *istituti tecnici*, le spese dei quali sono a carico delle provincie rispettive, e per l'ammissione in questi si pagano tasse speciali.

374. L'istruzione *primaria* o *elementare* è di due gradi *superiore* ed *inferiore*, ed è gratuita in tutte le scuole comunali del Regno. — Il Comune non può quindi imporre una tassa per l'ammessione nelle scuole elementari obbligatorie.

375. Con uguale brevità diremo delle tasse per la spedizione degli atti dello stato civile.

Le norme per l'applicazione di queste tasse sono date dal R. Decreto per l'ordinamento dello stato civile (1).

376. Per la spedizione delle copie, oltre alla spesa della carta bollata, l'ufficiale dello stato civile riscuote i seguenti diritti:

Per gli atti di nascita e morte, lire 0,50.

Per gli atti di matrimonio, lire 1.

Per gli atti di cittadinanza, lire 2.

Pei processi di trascrizione dei decreti e degli atti soltanto inseriti nei volumi degli allegati, lire 1.

Per gli atti e documenti inseriti nei volumi degli allegati di due facciate, lire 1.

Per ogni facciata eccedente, lire 0,20.

Per qualunque altro certificato, lire 0,50.

377. Il pagamento dei diritti suddetti viene dall'ufficiale dello stato civile annotato in fine della copia.

378. Le copie degli atti ed i certificati occorrenti alle persone povere in occasione di nascita, di matrimonio, di morte, o per domande in rettificazione, per leva o per altro pubblico servizio sono rilasciate gratuitamente dall'ufficiale dello stato civile.

Egli annota in fine della copia o del certificato il nome e cognome della persona richiedente, coll'aggiunta *rilasciata gratuitamente perchè povero*.

379. I certificati di esistenza in vita dei pensionati si rilasciano dal Sindaco come capo dell'amministrazione comunale, e non come ufficiale dello stato civile; quindi tali certificati sono soggetti alla tassa di 20 centesimi stabilita colla tabella n. 3, annessa al regolamento 8 giugno 1865.

La tariffa fissata dell'art. 145 del R. Decreto sull'ordinamento dello stato civile, come rilevasi anco dall'intestazione del titolo XI

(1) R. Decreto 15 novembre 1865, n. 2602, concernente l'ordinamento dello stato civile, art. 145 e seg.

del citato decreto, è applicabile solamente pel rilascio delle copie e dei certificati di nascita, matrimoni, morte, come per ogni altro certificato, ma sempre riferibilmente ad atti dell'accennata natura, esistenti nell'ufficio dello stato civile (1).

380. Il R. Decreto per l'ordinamento dello stato civile dichiara espressamente che i diritti di copia sono « riscossi a favore del Comune »: non potrebbe quindi il Segretario comunale percepirli a suo profitto.

---

(1) Nota del Ministero dell'interno, 23 ottobre 1881, n. 157000, *B*, al Prefetto di Como (*Man. degli Amm.*, ann. 1881, p. 358).

« Circa il rilascio dei certificati di esistenza in vita dei pensionati crediamo opportuno di richiamare la circolare 5 giugno 1868, n. 5329 riportata a pagina 185 del *Manuale* 1868, colla quale il Ministero dell'interno d'accordo con l'altro delle finanze, ispirato al concetto di non aggravare i pensionati, e sull'esempio di quanto era stato lodevolmente operato da alcuni Comuni, esortava i Municipi, in via di semplice consiglio, ad adottare una tariffa anco più mite di quella stabilita col regolamento 8 giugno 1865, secondo la quale sarebbero stati esentati dal pagamento di qualsiasi diritto quei pensionati che godono un assegno inferiore a L. 500 e sarebbe stato ridotto a soli 10 centesimi per coloro il cui assegno si estende da L. 500 a 1000, ed il diritto di 20 centesimi si sarebbe limitato solamente a quelli che hanno una pensione superiore a L. 1000.

TITOLO VII.

LE SOVRIMPOSTE COMUNALI AI TRIBUTI DIRETTI GOVERNATIVI.

CAPO I.

Le sovrimposte nella legge comunale e nelle leggi successive Progetti di riforma.

381. *Le sovrimposte ai tributi erariali nella legge comunale del 20 marzo* 1865.
382. *La sovrimposta alla tassa di ricchezza mobile*: *abolizione della stessa per effetto della legge del 1870.*
383. *La sovrimposta ora circoscritta ai soli tributi erariali fondiari* (*tasse terreni e fabbricati*).
384. *Limiti stabiliti a questa sovrimposta dai decreti e leggi del 1866, 1868 e 1870.*
385. *Conseguente aggravamento della proprietà fondiaria.*
386. Segue: *Statistica.*
387. Segue.
388. *Legge 14 giugno 1874. La limitazione nelle entrate completata colla limitazione nelle spese. Spese obbligatorie e spese facoltative.*
389. *Discussioni che precedettero la legge.*
390. *Dichiarazioni dell'on. Corte.*
391. *Accenno alle disposizioni più salienti della legge del 1874.*
392. *Art. 1 della legge.*
393. *Nuova definizione delle spese facoltative.*
394. *Controllo degli amministrati sulle spese.*
395. *Spese obbligatorie. L'aumento della sovrimposta oltre il limite normale non può avere luogo che a causa di dette spese, o di spese facoltative aventi un certo carattere di obbligatorietà.*
396. *La legge 28 agosto 1877. Rinvio.*
397. *Riepilogo.*
398. *Progetto di riforma delle tasse dirette comunali proposto dalla commissione del 1876. Concetti a cui era inspirato.*
399. *Il limite normale della sovrimposta doveva portarsi al 60 per 100.*
400. *Condizioni da osservarsi per eccedere il limite normale del 60 per 100.*
401. *In quali casi e sotto quali condizioni si sarebbe potuto aumentare la sovrimposta oltre il 100 per 100 dell'imposta erariale.*
402. *Benefici che si ripromelleva la Commissione da queste nuove disposizioni.*

381. La legge comunale e provinciale aveva prescritto che *in caso di silenzio per parte dei Comuni nell'adozione delle tasse di cui all'articolo 118, si supplirà alla deficienza, colla sovrimposta alle contribuzioni dirette dello Stato* (1); *e la sovrimposta dovrà colpire in eguale proporzione le contribuzioni medesime* (2). Non vi era dunque allora alcun limite ai centesimi addizionali, che potevano elevarsi fin dove lo richiedeva il bisogno.

382. E già precedentemente la legge 14 luglio 1864 sulla ricchezza mobile, e l'altra 11 maggio 1865, n. 2276 avevano riconosciuta la facoltà nei Comuni di sovrimporre centesimi addizionali sui redditi della ricchezza mobile cogli stessi criterii stabiliti poi dalla legge comunale e provinciale.

Una tal facoltà venne però continuamente ristretta dalle leggi successive a quella comunale, e colla legge 11 agosto 1870 fu tolta affatto:

« A cominciare dall'anno 1871 l'aliquota di imposta sui redditi di ricchezza mobile è fissata al 12 per 100. A partire da quest'epoca è tolta alle Provincie ed ai Comuni la facoltà di sovrimporre centesimi addizionali alla tassa di ricchezza mobile » (3).

383. Rimasero così a profitto dei Comuni la sola sovrimposta ai tributi erariali fondiarii (sui terreni e sui fabbricati): ma anche in relazione a questa, la legge comunale fu successivamente in larga parte modificata.

384. Il Decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3023, stabilì che quando i centesimi addizionali, provinciali o comunali sull'imposta fondiaria giungessero complessivamente a pareggiare l'imposta principale governativa, i Comuni non avrebbero potuto aumentare ancora centesimi addizionali sulla fondiaria, se non ottenendone speciale autorizzazione dalla Deputazione provinciale, e a condizione del contemporaneo esperimento della tassa sul valore locativo (4).

La legge 26 luglio 1868 aggiunse: « Prima di concedere ad un

(1) Art. 119, legge 20 marzo 1865, all. *A*.
(2) Art. 230, legge cit.
(3) Art. 1, legge 11 agosto 1870, all. *N*.
(4) Art. 20, R. Decreto 28 giugno 1866, n. 3023.

Comune la speciale autorizzazione, di cui è parola nel citato regio decreto 28 giugno 1866, le Deputazioni provinciali dovranno verificare che il Comune medesimo abbia applicato o la tassa sul valore locativo, od alcuna delle tasse permesse dalla legge attuale (1) »: e le tasse permesse da quella legge erano le tasse di famiglia, e la tassa sul bestiame.

La legge 11 agosto 1870 poi aggiunse ancora: « Le Deputazioni provinciali non potranno permettere che sia ecceduto il limite fissato dalla legge per la sovrimposta sulla tassa fondiaria, ove i Comuni non si siano valsi del dazio di consumo, delle tasse concesse dalla presente legge, e d'una almeno delle altre tasse loro concesse col decreto legislativo del 28 giugno 1866 e con la legge del 26 luglio 1868, nè potranno i Prefetti rendere esecutivo il ruolo della sovrimposta sulla fondiaria in quella parte che eccede il limite fissato dalla legge, se non abbiano verificato il contemporaneo ordinamento delle tasse suddette (2)». Le imposte create da questa legge erano quelle di esercizio e rivendita, le tasse per il rilascio di permessi agli esercenti soggetti a pubblica sorveglianza, le tasse sulle vetture e domestici.

385. Con questo sistema, tolta definitivamente la sovrimposta sui redditi di ricchezza mobile, il peso della sovrimposta comunale e provinciale si addensò sulla proprietà immobiliare. Nè il Governo in compenso diminuì a se stesso i proventi dell'imposta principale perchè il beneficio acconsentito alle provincie colla legge del 1870 di prelevare quindici centesimi della tassa erariale sui fabbricati (3) cessò subito dopo colla legge del 1874, della quale parleremo più sotto.

Così la tassa fondiaria principale rimase intera allo Stato; più si ebbe la sovrimposta a favore delle Provincie e Comuni nei limiti del 100 per 100 della tassa principale, ed anche al di là di tali limiti, quando intervenisse speciale autorizzazione da parte dell'autorità tutoria.

Il tributo fondiario assunse quindi proporzioni enormi.

386. Da una relazione ufficiale (4) ricaviamo alcuni dati pieni d'importanza.

Nel 1883 si ebbero d'imposta sui terreni per conto dello Stato lire 125,596,288, 63, e di queste il contingente in principale per lire 96,331,503, 86; i tre decimi per lire 28,898,767, 68; la reim

---

(1) Art. 8 legge 26 luglio 1868, n. 4513.

(2) Art. 15, legge 11 agosto 1870, n. 1784, all. *O*.

(3) Art. 14, legge 11 agosto 1870, all. *O*.

(4) Atti della Commissione per la revisione della tariffa doganale I. *Parte agraria*, fasc. I. Rel. Lampertico. — Roma, 1885, Fratelli Botta

posizione delle quote non esatte, rilasciate o moderate, per lire 351,949, 55; spese di perizie e altre, per lire 14,067, 54. Le sovrimposte provinciali in lire 51,521,075, 63, e le comunali in lire 75,329,707, 11, ossia insieme unite, lire 126,850,782, 74, superarono quindi l'imposta erariale aumentata dei tre decimi.

L'onere enorme per se stesso diventò anche più insopportabile in via di *perequazione:* « così *esterna*, ossia collettivamente e da catasto a catasto: come *interna*, ossia entro l'ambito territoriale di ciascun catasto, e in ultimo risultato da possesso a possesso » (1). Ed in causa poi delle imposizioni delle Provincie e dei Comuni: le imposte provinciali e comunali nel 1881 salivano a Roma all'82 per cento dell'imposta dello Stato, al 100 per cento in Lombardia, al 105 per cento nelle Provincie meridionali, al 117 per cento a Parma, al 137 per cento in Toscana, al 147 per cento nelle Romagne.

L'imposta prediale sui beni rustici, che sarebbe di 96 milioni, si trovò portata dallo Stato a 125 milioni, venendosi a sopraggiungere al decimo di questa un nuovo decimo colla legge 28 maggio 1867 ed un altro decimo colla legge 26 luglio 1868; la sovraimposta provinciale poi da 36 milioni e 800,000 lire a cui si trovava già portata nel 1871 si venne anno per anno aumentando sino a superare nel 1873, 51 milioni e mezzo. Nè i ricorsi, con cui l'articolo 192 della legge comunale e provinciaie intendeva di por freno alla facoltà che la legge concedeva alle Provincie di sovraimporre centesimi addizionali alle imposte dirette, nè i limiti stabiliti col decreto legislativo 28 giugno 1866 alla sovraimposta e sui redditi di ricchezza mobile, e sui terreni e fabbricati, nè le nuove limitazioni della legge 26 luglio 1868 alla sovraimposta sui redditi di ricchezza mobile, nè i ricorsi resi più facili dalla legge 14 giugno 1874 per ovviare all'eccessivo aumento della sovraimposta sui terreni, sola lasciata alle Provincie, hanno impedito che la sovraimposta d'anno in anno venisse aumentando nelle dette proporzioni.

387. E il compilatore della statistica sui bilanci comunali e provinciali conclude che tuttavia « la sovrimposta provinciale seguita tuttora l'ascensione della sua parabola! » (2).

Le sovrimposte comunali sui terreni, che nel 1871 superavano già i 55,677,000 lire, nel 1881 oltrepassavano le lire 76,665,000.

Nei dieci anni pertanto 1871-81 gravitarono le imposte provin-

---

(1) V. Relazione Messedaglia sul titolo 1° dello schema di legge sul riordinamento dell'imposta fondiaria. *Atti Parlamentari*, Camera dei Deputati, n. 54 a pag. 145.

(2) Introduzione, IX.

ciali e comunali sui terreni con un aumento di oltre 13,200,00
lire le prime, di quasi 21,000,000 le comunali, con un aumen
dunque di oltre 34 milioni di lire (34,196,908) (1).

Ben 4937 Comuni avevano nel 1881 ecceduto il limite norma
della sovrimposta, e la parte eccedente ammontava a 44,592,58
lire. L'anno 1881, nelle entrate ordinarie dei Comuni 323,211,94
la sovrimposta ne dava 144,091,201, di cui 76,665,713 la sovr
imposta sui terreni. Dei quali 76,6 sui terreni, ben 62,1 gravita
sui Comuni rurali (2).

388. Ripigliamo ora l'interrotta esposizione storica della le
gislazione nella materia delle sovrimposte.

Dopo la legge del 1870 si presenta in ordine di tempo la legg
11 giugno 1874, la quale mentre mantenne ferma la limitazion
delle sovrimposte fondiarie, diede un assetto ulteriore al sistem
inaugurato dalle leggi precedenti. Essa legge, mentre introduss
i due nuovi cespiti comunali sulle fotografie e sulle insegne, sta
bilì che l' aumento dei centesimi addizionali alla fondiaria, no
potesse in nessun caso autorizzarsi dalle Deputazioni provinciali s
non fosse destinato a spese obbligatorie, o a spese facoltative ch
dipendessero da impegni precedenti alla pubblicazione di essa legg
ed avessero carattere continuativo (3).

Così all' aumento delle sovrimposte fondiarie fu stabilito u
nuovo limite anche in relazione all'impiego dei relativi provent
e la nuova legge del 1874 non portava solo mutazioni al dirit

---

(1) *Bilanci comunali*, a. 1880-81, p. CLVII.

(2) Atti della Commissione d'inchiesta per la revisione della tarif
doganale. Rel. Lampertico, ivi.

« Nei dieci anni 1873-83, si ebbero 64,826 *devoluzioni* per debito d'im
poste dirette, di cui mantenute come regolari 32,152. Però, nella rela
zione pel disegno di legge di provvedimenti relativi al pagamento dei
quote minime d'imposta sui terreni e sui fabbricati, presentato alla Ca
mera dei Deputati il 7 aprile 1884 (n. 192) si fa osservare: 1° che be
24,000 ebbero luogo in Sardegna, Sicilia e Toscana, di cui 13,681 nell
Sardegna sola; 2° che la metà di tutte le devoluzioni dei 10 anni ebb
luogo nei soli due anni 1878-79 (32,000 circa senza deduzione), ment
nei due anni 1881-82 furono, senza deduzione sole 6,719; 3° che princ
palmente va il gran numero delle devoluzioni attribuito al debito d'im
posta, che al 1° gennaio 83 erano rimaste insolute. Il che se alquant
scema della gravità del fatto, su cui si era richiamata l'attenzione d
Governo e della Camera dei Deputati (v. tornata 3 marzo 1884) no
giustificherebbe però conclusioni propizie sulle effettive condizioni dell
possidenza fondiaria.

La tenacità, con cui si fa di tutto prima di lasciarsi spogliare di quell
che si possiede, non rappresenta bene spesso che un cumulo più e pi
grave di stenti ed angustie. Oltrechè va notato, che per 26,557 immo
bili che avevan fatto oggetto di devoluzione, soli 2,496 si sono vendut
i rimanenti sono rimasti al demanio ». Relaz. cit.

(3) Art. 3, legge 14 giugno 1874, n. 1961.

tributario dei Comuni, ma anche ai principii direttivi dell'Amministrazione; e per la prima volta il legislatore aveva pensato efficacemente a contrapporre al sistema di limitazione nelle *entrate* un sistema di limitazione nelle *spese*.

389. Generale era infatti a quei tempi, e lo è pur troppo ancora in oggi, la preoccupazione per le condizioni finanziarie dei Municipi, da una parte prodighi spesso nell'incontrare spese facoltative, e dall'altra pressati da spese fatte obbligatorie dalla legge. Se le condizioni generali dello Stato avessero permesso una vera riforma finanziaria dei Comuni, questa non avrebbe potuto attuarsi che col ridurre appunto le spese obbligatorie, che erano pur troppo andate crescendo in ragione diretta della diminuzione delle sovrimposte; ma nelle condizioni d'allora, tutto si dovè ridurre a una limitazione delle spese facoltative, chiudendo in gran parte le fonti dei proventi della sovrimposta ai servizi che non avessero il carattere dell'obbligatorietà.

E a qnesto concetto infatti si ispirarono gli autori della citata legge e gli oratori che in Parlamento diedero ad essa il loro appoggio.

390. Ecco in proposito quanto osservava alla Camera l'onorevole Corte:

« Per la parte che si riferisce alle spese obbligatorie dei Comuni, io reputo che nulla vi sia a ridire. Queste sono spese d'ordine che essi sono obbligati a votare. Però mi auguro che Governo e Parlamento vadano molto cauti nell'adossare ai Municipii nuove spese obbligatorie. Ma quando si entra nel campo delle spese facoltative, le quali sono quelle che hanno posto in condizioni difficilisssime la maggior parte dei Comuni, io credo necessario che il Governo proponga una legge che ne renda più difficile l'approvazione.

Ho sentito molte proposte che si riferiscono a questo argomento, ed alcune le ho viste accennate nella relazione dell'onorevole Boselli.

A me pare che ci sarebbe modo di rendere meno frequente il voto di spese facoltative superiori ai mezzi di cui dispongono i Comuni, qualora si potesse (ma credo che non sia possibile nel nostro stato sociale) modificare la legge elettorale per le elezioni amministrative, in modo che la proprietà vi fosse più largamente rappresentata. Ma io non faccio siffatta proposta.

Vi è un secondo mezzo per por freno a questo abuso, ed è che, quando nei Consigli comunali si tratta di votare spese facoltative di grande importanza, un certo numero di maggiori censiti del Comune, sebbene non sieno consiglieri, abbiano diritto di prendere parte alla discussione ed alla votazione.

C'è un terzo mezzo che, a parer mio, è molto facile e proficuo ed è quello che nella distinta della somma dovuta da ogni con tribuente, sia chiaramente specificato, oggetto per oggetto, qual è il numero di centesimi addizionali che questa racchiude. Quest spediente tende a far sì che ognuno dei contribuenti, vedendo l portata che ha una spesa per lui, pensi ad impedire, colla sua in fluenza che si votino eccessivi dispendi.

Ma tutti questi mezzi io penso non sieno facili a porre in att nelle nostre odierne condizioni. Però tengo per fermo che non si difficile di fare una legge la quale stabilisca per le spese facolta tive nei Consigli comunali una procedura speciale; e mi pare ch sia non domandar troppo.

Quando il Governo presenta alla Camera una proposta di spesa questa è esaminata prima dagli Uffici, poi dalla Giunta, indi dall Camera, e, successivamente, passa per gli stessi tre stadi di esam innanzi al Senato; così tal progetto non viene mai accolto ch dopo essere stato esaminato sei volte; mentrechè in un Consigli comunale una proposta di spesa è fatta qualche volta senza ch nè l'opinione pubblica del paese, nè alcuno se ne sia preoccupat ed è votata l'indomani a occhi chiusi.

Forse dirassi: c' è la risorsa del controllo che fa il Govern per mezzo dell' ufficio di prefettura e delle Deputazioni pro vinciali.

Ma io vedo che questo rimedio è di lieve efficacia; il peggior di tutti i controlli è quello della gente non interessata, ed io cosiffatti controlli credo poco. Ma c'è poi un terzo caso, ed è ch i Prefetti qualche volta, anche quando vorrebbero in certo mo impedire ai Comuni queste spese, non osano intervenire per ragione seguente: il sindaco, che è capo dell'Amministrazione c munale in faccia al Prefetto si trova rivestito di duplice qualit di capo del Comune e di ufficiale del Governo; per cui quan fa bene il suo servizio come ufficiale del Governo, molte volte Prefetto lo sostiene anche quando è cattivo amministratore, e p non obbligare il Sindaco a dimettersi, approva spese le quali n hanno ragione di essere.

Come ho detto, io voterò l' avocazione di 15 centesimi al Stato, e credo che lo si possa fare purchè il Governo provveda c una legge alla esecuzione delle spese facoltative » (1).

391. Accenneremo ora alle disposizioni più salienti contenu nella legge del 1874, specialmente nella parte in cui si riferisco ai nuovi controlli sulle spese non obbligatorie.

---

(1) *Atti Ufficiali*, Camera dei Deputati, anno 1874, pag. 2564-2565 Tornata 12 maggio 1874.

392. Anzitutto furono tolti i 15 centesimi riservati alla Provincia sulla tassa fabbricati, dalla legge precedente.

« Dal 1° gennaio 1875 cessa di avere effetto la disposizione dell'art. 14 dell'allegato *O* della legge 11 agosto 1870, n. 5784 » (1).

L'art. 14 di quella legge aveva accordato alle Provincie a titolo di compenso, 15 centesimi sulla tassa dei fabbricati, nell'intento di agevolare lo assetto dei loro bilanci nell'atto in cui si toglieva alla Provincia la facoltà di sovraimporre alla tassa sulla ricchezza mobile. Ma nei suoi termini stessi, quella disposizione aveva un carattere di provvisorietà, dovendo durare « finchè a ciò non si fosse altrimenti provveduto con legge speciale ».

393. Coll'art. 2 la legge dava una definizione delle spese facoltative, lasciando così campo alla giurisprudenza di determinare le spese non più permesse ai Comuni.

« Le spese facoltative dei Comuni, delle Provincie e dei Consorzi loro debbono avere per oggetto servizi ed uffizi di utilità pubblica entro i termini della rispettiva circoscrizione amministrativa » (2).

Secondo la legge organica sui Comuni, tutte le spese non annoverate dalla legge tra le obbligatorie, si avevano per facoltative, lasciate quindi alla libera deliberazione delle amministrazioni locali (3). I Municipi avevano in queste parti una libertà sconfinata, non essendo spesa che per quanto all'infuori degli interessi e dei bisogni municipali, potesse ritenersi legalmente interdetta e vietata.

394. Si rese poi facile il controllo degli amministrati colle disposizioni seguenti, delle quali si è già dato un commento in altra parte di quest'opera (4).

« Ogni deliberazione dei Consigli comunali o provinciali, di spese per opere, lavori, od acquisti il cui ammontare oltrepassi le lire 500, deve essere accompagnata dal progetto o perizia che fissi l'ammontare della spesa, e deve indicare i modi di esecuzione e i *mezzi di pagarla*. Non si potrà deviare nè variare il contratto senza consultare di nuovo il Consiglio (5).

I bilanci comunali e ogni altra deliberazione dei Consigli comunali che aumenti l'imposta non potranno mai essere resi esecutorii, se non venti giorni dopo la loro presentazione al Prefetto o al Sottoprefetto » (6).

---

(1) Art. 1, legge 14 giugno 1874, n. 1961.
(2) Art. 2, legge citata.
(3) Art. 117, legge 20 marzo 1865, all. *A*.
(4) G. B. Cereseto *Le Imposte comunali*, vol. I, n. 34 e seguenti.
(5) Art. 4, legge 14 giugno 1874.
(6) Art. 5, legge cit., e art. 133 e 134, legge 20 marzo 1865, all. *A*.

Finalmente fu lasciato adito ai contribuenti di opporsi alle del berazioni dei Consigli che aumentino l'imposta, rendendo più fa cile il ricorso alle Deputazioni provinciali già autorizzato dall legge comunale, il cui art. 139 fu modificato nel senso che ba stasse non più il « reclamo dei contribuenti che insieme paghin il decimo delle contribuzioni dirette imposte al Comune », ma so tanto il reclamo di tanti contribuenti che rappresentassero il ver tesimo, per obbligare il Consiglio ad ottenere l'approvazione del de liberato, necessaria perchè potesse avere esecuzione.

Il reclamo fu dichiarato ammessibile fino al giorno in cui l deliberazione comunale diventa esecutoria: e si stabilì che la De putazione dovesse provvedere specificando le spesa di cui ricu sasse l'approvazione (1).

395. Finalmente nell'art. 3 è consegnata la disposizione pi importante di tutta la legge per la quale in ogni caso « l'aument dei centesimi addizionali sull'imposta fondiaria oltre il limite fi sato dalla legge non sarà concesso ai Comuni, se non è destinat a spese obbligatorie o a spese facoltative che dipendano da im pegni precedenti alla pubblicazione di questa legge ed abbiano ca rattere continuativo. Trattandosi di spese obbligatorie, non si con cederà il detto aumento se non è tenuto nei limiti del necessario pe eseguire le disposizioni della legge » (2).

La giurisprudenza amministrativa ha illustrato ampiamente ta disposizione: e dettato norme all'effetto di stabilire quali spes abbiano carattere tale da potere in loro riguardo autorizzare l'au mento della sovrimposta, ma ciò rientra più specialmente ne diritto comunale amministrativo, che in quello semplicemente f nanziario.

396. La legge del 1874 in gran parte è ancora oggidì la bas dell' ordinamento della sovrimposta in Italia: la sovrimposta al tassa di ricchezza mobile, nonostante le molte lagnanze dei Comu non fu più conceduta, tranne che il prelievo del decimo in co respettivo delle spese adossate ai Comuni per l'applicazione del tassa stessa; ma questa quota di concorso non ha punto il cara tere di sovrimposta, bensì quello di un compenso speciale (3): unici cespiti di sovrimposta sono rimasti i fabbricati e i terren ossia la proprietà fondiaria.

397. Ecco pertanto in riassunto la legislazione sulle sovrin poste dopo il 1874. Per regola generale i Comuni possono ancor sovraimporre all'imposta fondiaria sui terreni e sui fabbricati; n

---

(1) Art. 6, legge 14 giugno 1874, e art. 139, legge 20 marzo 1865.

(2) Art. 3, legge 14 giugno 1874.

(3) Cereseto, *Imposte Comunali*, vol II, tit. VIII.

entro un limite dato, cioè purchè colla sovraimposta, così comunale, come provinciale; non si sorpassi la quota d'imposta principale.

In via eccezionale il Comune può ancora eccedere questo limite, previa sempre l'autorizzazione della Deputazione provinciale. Ma prima di eccedere il limite legale, è necessario: — 1° aver applicato una almeno delle seguenti tasse: o la tassa sul valore locativo, o la tassa di famiglia, o la tassa sul bestiame: — 2° aver fatto applicazione del dazio di consumo, delle tasse speciali di rivendita e esercizio, e della tassa pel rilascio di permessi agli esercenti soggetti a pubblica sorveglianza, come pure della tassa sulle vetture e sui domestici; — 3° destinare l'aumento dei centesimi addizionali sull'imposta fondiaria oltre il limite legale, a spese obbligatorie o a spese facoltative che dipendano da impegni precedenti alla pubblicazione della legge 14 giugno 1874, e aventi carattere continuativo: — 4° tenere l'aumento nei limiti strettamente necessari per soddisfare alle stesse spese obbligatorie (1).

398. Colle leggi fin qui accennate erasi tentato di sopperire alle urgenti necessità del momento: ma quell'assetto non poteva essere accettato come definitivo, e non mancarono anche subito dopo la promulgazione della legge del 1874 studii e proposte di nuove modificazioni.

Del grave tema si occupò fra gli altri in modo speciale la più volte citata Commissione che nel 1876 presentò appunto un progetto pel riordinamento delle tasse locali.

Sopratutto quella Commissione si preoccupò della considerevole sperequazione e dell'aggravio eccessivo nell'applicazione della sovrimposta.

Vi sono, osservava allora il Relatore del progetto (2), alcune Provincie in cui la sola sovrimposta provinciale eguaglia quasi il principale, e in due Provincie già lo supera: in tre quinte parti dei Comuni, fra sovrimposta comunale e provinciale, si eccede il limite normale, e ve ne sono centinaia in cui la sola sovrimposta comunale, sorpassa il 200 per 100 del principale. I provvedimenti legislativi emanati in questi ultimi anni per frenare l'eccesso delle sovrimposte, e la legge del giugno 1874, nella quale questa tendenza è più manifesta, non raggiunsero che incompiutamente lo scopo. E ciò non solo perchè ad ogni nuova imposta tennero dietro nuove spese; ma anche pel modo con cui si attivarono le tasse.

---

(1) Vedremo più sotto che a queste condizioni ne fu aggiunta altra colla legge 1 marzo 1886 che vieta l'eccedenza della sovrimposta comunale oltre il limite segnato dalla media dell'ultimo triennio 1884-85-86.

(2) Relazione della Commissione pel riordinamento tributario dei Comuni e delle Provincie. — Roma, Stamperia Reale, 1876, p. 83 e seg.

cioè, perchè non se ne determinò la misura, e si rimise alle Amministrazioni locali il fissare le tariffe e le esenzioni.

Aggiungasi che nella massima parte dei Municipi, le spese locali cadono sui proprietari di stabili, spesso dimoranti altrove. La proprietà immobiliare costituisce è vero, la maggiore o quasi l'unica ricchezza in molti di questi Municipi, ma ove esistono altri enti imponibili non è giusto esimerli totalmente dalle imposte locali, avvantaggiandosi anche essi dei pubblici servizi di competenza comunale.

Nè varrebbe l'opporre che, se la ricchezza mobiliare non contribuisce al Comune, contribuisce però allo Stato, di modo che il contribuente, in sostanza, se non paga al primo, pagherà al secondo, mentre resta sempre il divario della quantità dell'imposta in proporzione della ricchezza imponibile; e il sistema d'altro canto non cesserebbe, anche data la parità dell'imposta, di essere irrazionale e non corrispondente alla natura dei servizi cui provveggono rispettivamente il Governo e le Amministrazioni locali.

La nostra legislazione nacque con questo vizio originale, poichè nei primordi dell'unificazione italiana non si stabilì alcun freno ai Comuni nelle sovrimposte sui fondi rustici ed urbani. Siffatta anomalia cessò temporaneamente nel sessennio dal 1864 al 1870, quando lo Stato, avendo ordinato per suo conto un'imposta sulla ricchezza mobile, permise ai Comuni di attingervi fino ad una certa somma; ma tornò a rivivere quando una tale imposta venne interamente ad esso avocata; ed ora, stante i raddoppiati bisogni, è divenuta più manifesta che mai, e richiede un sollecito provvedimento.

Nell'intento di moderare, se non di togliere, tali inconvenienti, la Commissione propose di modificare sensibilmente la base della ripartizione delle sovrimposte locali, e ispirò il suo progetto (1) al duplice intendimento di alleggerire il peso delle sovrimposte sui terreni e sui fabbricati, quasi le sole fonti a cui ora la Provincia e la maggior parte dei Comuni attingono i mezzi di supplire alle loro spese; e di far concorrere alle spese medesime non pure i proprietari dei terreni e dei fabbricati, ma anche gli altri cittadini che ne profittano.

399. Come già si è accennato, il limite normale della sovrimposta provinciale e comunale è fissato cumulativamente al 100 per 100 del tributo erariale.

Nel progetto era invece tolta alla Provincia la facoltà di sovrimporre, essendosi sostituito a quello della sovrimposta il sistema

---

(1) Progetto, Capo X, *Delle sovrimposte comunali*, art. 124 e seg.

dei *ratizzi* a carico dei Comuni. In conseguenza il limite normale pei soli Municipi fu ridotto al 60 per 100 (1).

400. Per estendere la sovrimposta al di là di questo limite, fino al 100 per 100, si proponeva che i Comuui dovessero avere prima, attivato i dazi comunali, i centesimi addizionali sul dazio consumo governativo nella misura consentita dalle vigenti leggi, e la tassa sulle pigioni, o quella di famiglia, o quella sul bestiame (2). Come si scorge, era anzitutto resa obbligatoria, oltre i dazi, una fra le tre tasse complementari che hanno carattere di maggiore generalità, con facoltà ai Comuni di adottare quella che meglio rispondesse alle condizioni locali.

401. Però alla Commissione non parve possibile impedire assolutamente che i Comuni in casi straordinari eccedessero il 100 per 100 del tributo fondiario erariale: e si stabilirono speciali e più rigorose condizioni da osservarsi dai Comuni che si trovassero nella necessità di doverlo eccedere.

« All'articolo 125 del progetto si mantenne fermo l'obbligo di ottenere l'autorizzazione della Deputazione provinciale per eccedere il limite del 100 per 100 del principale, determinando le condizioni senza le quali quest'autorizzazione non può essere accordata; cioè la contemporanea attivazione oltre che dei dazi comunali e dei centesimi addizionali ai dazi governativi, di tutte le altre imposte locali dirette, in quanto esistano enti imponibili; lasciata solo l'alternativa ai Comuni di appigliarsi alla tassa di famiglia, ovvero a quella sulle pigioni, o alla tassa sugli esercizi e sulle rivendite, ovvero a quella sulle insegne, e ciò per ragioni che è superfluo spiegare, essendo evidente che queste tasse colpiscono, benchè con modalità differenti, manifestazioni di ricchezze pressochè identiche, e cadono generalmente sullo stesso contribuente, in guisa che la contemporanea loro attuazione si risolverebbe in una troppo manifesta duplicazione d'imposta » (3).

402. Con queste nuove disposizioni credeva la Commissione di avere risoluto, come meglio allora era possibile, il primo problema di una più corretta ripartizione degli oneri derivanti dall'applicazione della sovrimposta.

I proprietari dei terreni e dei fabbricati, anche secondo il progetto sarebbero rimasti sempre in prima linea a sostenere le spese locali, ma vi avrebbero pure contribuito (e non solo in apparenza, ma realmente e seriamente), quando esistessero altri enti imponi-

---

(1) Art. 124 del progetto.
(2) Progetto, art. cit.
(3) Relaz. cit., p. 86.

bili, anche gli altri contribuenti. E vi avrebbero contribuito non solo prima che la sovrimposta avesse pareggiato il tributo principale, ma prima che se ne eccedesse il 60 per 100.

Si sarebbe potuto, osservava la Commissione, sforzare maggiormente le tasse complementari, elevandone l'aliquota e le quote; ovvero limitare vieppiù le esenzioni; come si sarebbe potuto imporre obbligatoriamente qualche tassa prima di attingere alla fondiaria, ovvero ribassare al 40 o al 50, come da taluno si proponeva, il limite del 60 per 100, di cui nell'articolo 124. Ma è parso cosa opportuna procedere gradatamente, imperocchè le troppo rapide mutazioni se dannose, e spesso impotenti in ogni servizio amministrativo, lo sono maggiormente nelle materie finanziarie, in cui gli usi e le abitudini s'immedesimano più che mai nelle condizioni economiche e nel sentimento pubblico. È parso che con questo progetto, l'edificio delle nostre tasse locali, costruito in vari tempi, sotto la pressione di urgenti bisogni e senza un criterio comune direttivo, acquistasse così sufficiente unità di forma e concetto, e ricavasse tutta l'armonia e lo svolgimento ond'è per ora suscettivo. Era una riforma, che non precludeva passi ulteriori nella via di una più giusta ripartizione dei pesi locali (1).

403. Del pari importanti, e forse più, erano le disposizioni del progetto, con le quali davasi facoltà « alla Deputazione provinciale di rimaneggiare i bilanci comunali, riducendo le spese obbligatorie che credesse eccessive e sopprimendo anche del tutto le facoltative, se la sovrimposta eccedesse già il 100 per 100 del principale, ed anche quando ne eccedesse solo il 60 per 100, se siavi reclamo di contribuenti che paghino insieme il ventesimo dei tributi fondiarii » (2).

Al quale proposito avvertiva sempre la lodata Commissione che la legge del 23 ottobre 1859 non aveva ammesso alcun diritto di sindacato per parte dei contribuenti sulle spese comunali. Le deliberazioni di maggior momento, massime quelle interessanti il patrimonio comunale erano, come ora, soggette all'approvazione dell'autorità tutoria; ma ogni altro atto del Comune era libero d'ogni ingerenza così dell'autorità superiore come dei contribuenti, e sottoposto semplicemente al *visto* per la regolarità delle forme e la conformità alla legge. Fu la legge comunale del 20 marzo 1865 che introdusse la prima volta, imitando il regolamento comunale toscano del 1860, il diritto di sindacato dei contribuenti sulle deliberazioni che importassero aumento d'imposta; e a tale diritto davasi poi con la legge del 14 giugno 1874 maggiore sviluppo, ridu-

(1) Rel. ivi.

(2) Progetto, art. 126.

cendo dal decimo al ventesimo la cifra delle contribuzioni dirette che debbono pagare i ricorrenti per validamente eccitare l'intervento dell'autorità tutoria.

Ora nel progetto questo principio riceveva una più larga applicazione, giacchè il reclamo veniva dichiarato ammessibile, non solo contro le deliberazioni portanti aumento di sovrimposte, ma esteso eziandio, nel caso di eccedenza della sovrimposta oltre il 60 per 100, ad ogni deliberazione comunale relativa a spese, anche quando non portasse aumento di sovrimposta. Il diritto di controllo da parte dei contribuenti nelle spese locali parve alla Commissione eminentemente liberale, e meritevole piuttosto d'essere ampliato che diminuito, come quello che protegge le minoranze. Esso tiene luogo, benchè certamente in modo meno efficace, dell'intervento diretto dei contribuenti, richiesto con forma diversa in alcune legislazioni estere per le deliberazioni che interessano i patrimoni e i bilanci amministrativi.

404. E non solo il sindacato dei contribuenti, ma anche le facoltà discrezionali e moderatrici dell'autorità tutoria venivano considerevolmente ampliate nel progetto. È noto che la Deputazione provinciale può soltanto approvare o disapprovare le deliberazioni comunali. A stretto rigore, quando è richiesta dell'autorizzazione di oltrepassare il limite normale della sovrimposta, essa non può che opporre il suo *veto*, e suggerire tutt'al più le economie che crede necessarie ; ma non ha la facoltà di modificare il bilancio, nè di ridurre le spese obbligatorie e nemmeno le facoltative, se la sovrimposta non eccede il principale. Rilevantissima era quindi la facoltà, che si proponeva di conferire alla Deputazione provinciale, di ridurre le spese obbligatorie che stimi eccessive ; massime se si rifletta che i Comuni, secondo dati ufficiali, più che nelle spese facoltative, largheggiano nella misura delle obbligatorie, le quali, eccetto il caso di vincolo quinquennale dei bilanci e dell'aumento delle imposte oltre il limite normale, sfuggono ora a qualunque sindacato.

Secondo il progetto, per quanto specialmente riguarda le spese facoltative, la Deputazione provinciale avrebbe potuto limitarle ed anche sopprimerle d'*ufficio*, quando i centesimi addizionali eccedessero il 100 per 100 del principale, e *sopra reclamo,* quando ne eccedessero il 60 per 100 (1).

La Commissione al riguardo osservava giustamente che sebbene già la legge del 1874 (2) a dir vero vietava qualsiasi spesa facoltativa ai Comuni che hanno ecceduto il limite normale della so-

(1) Progetto, art. 126.
(2) Art. 3, legge 14 giugno 1874.

vrimposta, pur tuttavia questa benefica disposizione si era manifestata nella pratica non efficace, non potendosi pretendere che i tre quinti dei Comuni del Regno, che si trovano in quella condizione, si astengano dallo spendere la più piccola somma anche di poche lire, se non riguarda un servizio obbligatorio. La giurisprudenza ha dovuto, per rendere applicabile in pratica quell'articolo, allargarne il letterale significato, interpretando l'ultima sua parte, che evidentemente contempla solo le spese continuative in forza di contratti ed impegni, in modo da comprendervi anche quelle che figurano nei bilanci precedenti, ritenendo colpiti dall'articolo stesso soltanto gli stanziamenti nuovi che importano aumento d'imposta rispetto agli anni anteriori.

La Commissione però, senza sancire divieti che sono di impossibile esecuzione, credè che la tutela sui bilanci e sulle spese dei Municipi quale veniva ordinata nel progetto, potesse tornare molto più pratica, e tale da ottenere, se bene esercitata, utilissimi effetti (1).

405. Alle nuove attribuzioni che la Commissione proponeva di affidare alla Deputazione, fanno riscontro e servono di complemento altre impotanti facoltà che intendeva accordare ai Prefetti.

Secondo il progetto i Prefetti avrebbero potuto mandare sul luogo commissari aventi le attribuzioni dei Consigli comunali, delle Giunte municipali e del Sindaco per attivare d'ufficio le tasse rese obbligatorie dalla legge (2).

Già il Consiglio di Stato aveva ritenuto per una larga interpretazione dell'articolo 142 della legge comunale, che le Deputazioni provinciali avessero facoltà di ordinare d'ufficio, per sopperire a spese di carattere obbligatorio, l'aumento dei centesimi addizionali sulla fondiaria, e quando questi eccedono il limite normale, anche l'attivazione delle tasse speciali. Ma la legge attuale non porge il mezzo di eseguirne le ordinanze ove si tratti di tasse speciali, perchè le attribuzioni dei commissari che i Prefetti e i Sottoprefetti possono inviare nei Comuni a termini dell'articolo 145 della legge comunale, si restringono allo spedire gli atti degli uffici municipali in ritardo. Non rimane ora, per vincere il mal volere o la trascuranza dei Municipi, che lo scioglimento delle amministrazioni; misura gravissima che porta necessariamente con sè spese e conseguenze che conviene, per quanto è possibile, evitare. Era dunque necessario di stabilire un mezzo di coazione atto, occorrendo, a far eseguire d'ufficio la legge: e questo mezzo appunto era dato dall'art. 130 del progetto (3).

---

(1) Relaz. cit., p. 89.
(2) Progetto, art. 130.
(3) Relaz. cit., p. 90.

406. Le proposte modificazioni alla legge del 1874 e precedenti non furono però convertite in legge: e i Comuni continuarono a ricorrere ai proventi della sovrimposta ai tributi fondiari, senza altre limitazioni tranne quelle imposte nei singoli casi dalle Deputazioni provinciali.

407. Abbandonata però l'idea di tentare la pubblicazione di una legge di riorganizzazione, il Parlamento dovette però provvedere recentemente in qualche modo alle esigenze dell'oggi: e vi provvide con una legge speciale che potrebbe dirsi di resistenza contro l'avanzarsi continuo dell'eccedenza nella sovrimposta.

Fino al 1886, quando si trattasse di spese obbligatorie, l'aumento della sovrimposta oltre del 100 per 100 non aveva nella legge alcun termine assoluto: e le Deputazioni potevano autorizzare l'eccedenza anche nelle proporzioni più esagerate. Col 1 marzo 1885 si pubblicò una legge speciale per cui in nessun caso le Deputazioni possono autorizzare l'aumento sul limite normale al di là dell'aliquota risultante dalla media dell'ultimo triennio (1).

Con questo mezzo il nodo non è stato risoluto ma reciso: nessuna speranza di miglioramento è data, ma si è forzatamente impedito che sia resa ancora peggiore la condizione dei contribuenti: non è un limite generale ed assoluto dato dalla legge, ma tale invece che varia da paese a paese, e si sono allivellate sui bisogni di ieri le esigenze e i bisogni del domani.

CAPO II.

Applicazione delle sovrimposte nel limite normale delle stesse.

408. *Vantaggi che le sovrimposte offrono sugli altri tributi locali.*
409. *L'art. 119 della legge comunale. Come deve intendersi nello stato attuale della legge.*
410. *I Comuni devono in ciascun anno stabilire l'aliquota della sovrimposta.*
411. *L'aliquota stabilita non può essere variata nel corso dell'anno.*
412. *Tale divieto contenuto implicitamente nella legge vigente, era invece espresso nel progetto del 1876.*
413. *La sovrimposta deve in ogni caso colpire in uguale proporzione le due contribuzioni dirette, sui terreni e fabbricati, (art. 230 legge comunale).*
414. *Non sono più attendibili esenzioni dalle sovrimposte, e privilegi in questo senso acconsentiti da leggi anteriori alle vigenti.*

---

(1) Art. 50 e seg. legge 1 marzo 1886, n. 3682.

408. Anche dopo l'avocazione allo Stato della intera tassa di ricchezza mobile, le sovrimposte comunali limitate ai soli terreni e fabbricati rappresentano il cespite più importante dei bilanci municipali. Le sovrimposte offrono il grande vantaggio di rendere possibile e sicuro ad ogni evenienza un aumento di entrate, perchè mentre tutte le altre tasse locali hanno un carattere di invariabilità nell'aliquota del tributo, quelle invece si prestano ad ogni anno a variazioni, e sono un elemento prezioso per pareggiare nei conti la partita delle entrate con quella della spesa.

Una buona pratica amministrativa consiglia quindi i Comuni a stabilire l'aliquota della sovrimposta nell'atto di chiudere i bilanci (1).

409. Questo concetto aveva appunto ispirato la seguente disposizione di ordine generale contenuta nella legge comunale: « In

(1) G. Saredo, *Legge sull'Amministrazione comunale e provinciale annotata.* Art. 118, p. 386; — Ministero Interni, 20 luglio 1875.

caso di silenzio per parte del Comune sull'adozione dell'una o dell'altra delle varie imposte, si supplirà alla deficienza delle rendite colla sovrimposta alle contribuzioni dirette » (1).

Questa disposizione non è più integralmente applicabile dopo le mutazioni avvenute per le leggi successive, le quali appunto posero un limite alle sovrimposte, che nella legge del 1865 erano invece illimitate: ma però è ancora da osservarsi in quanto sia conciliabile con esse leggi successive.

Così la Deputazione provinciale potrà supplire sempre colle sovrimposte alla deficienza delle rendite comunali, finchè l'aumento della sovrimposta venga contenuto nella misura del limite normale.

Quando invece l'aumento, fino a concorrenza del limite normale, non basti a cuoprire l'insufficienza delle rendite, si dovrà supplire coi mezzi indicati nei decreti e leggi del 1866, 1868 e 1870, cioè prima di tutto coi dazi, colle tasse di esercizio e di rivendita, colle tasse sulle vetture pubbliche e private e sui domestici, e finalmente con una delle tre tasse facoltative: sul valore locativo, sul fuocatico e sul bestiame.

E se finalmente l'importo presunto di queste tasse non basterà ancora a cuoprire la deficienza, riprenderà allora applicazione il citato art. 119 della legge comunale, perchè la previa applicazione di quelle tasse speciali autorizza appunto l'aumento della sovrimposta anche oltre il limite normale.

410. Come conseguenza delle cose esposte deriva che i Comuni ad ogni anno devono stabilire l'aliquota della sovrimposta, per impedire appunto che questa sia determinata di ufficio.

411. Si è domandato: — può il Comune aumentare l'aliquota della sovrimposta lungo il corso dell'anno?

Ma fu risposto in senso negativo; poichè i ruoli dell'imposta, una volta resi esecutivi, non possono subire cangiamenti, ed i ruoli suppletorî riguardano semplicemente le ommissioni, e rettificazioni del ruolo principale. Ai bisogni straordinari che occorressero lungo il corso dell'esercizio, deve essere provveduto con mezzi egualmente straordinari (2).

412. Questo divieto, contenuto implicitamente nella legge vigente, parve tanto importante alla Commissione istituita per lo studio della riforma delle tasse dirette comunali che proponeva di tradurlo appunto in un' esplicita disposizione di legge (art. 128 del Progetto).

« L'art. 128 vieta l'aumento delle tasse e delle sovrimposte nel

(1) Art. 119, legge 20 marzo 1865, all. *A*.

(2) Cons. di Stato, 12 agosto 1873 (*Man. degli Amm.*, anno 1873, p. 287).

corso dell'anno. Veramente questa proibizione esiste implicitamente anche per le leggi attuali, posciachè una volta deliberato il bilancio, resta pure escluso che possa modificarsi durante l'esercizio; però l'abuso si verifica di frequente, onde parve opportuno il farne oggetto di espressa disposizione di legge » (1).

413. È da notarsi che per espressa disposizione della legge comunale e provinciale « la sovrimposta alla contribuzione diretta stabilita dalle Provincie e dai Comuni per far fronte alla deficienza dei loro bilanci, dovrà colpire con eguale proporzione tutte le contribuzioni dirette » (2).

Tale disposizione non è più applicabile alla contribuzione diretta sulla ricchezza mobile, perchè come fu ripetuto più volte, è cessata interamente nei Comuni la facoltà di sovrimporre ad essa; ma senza dubbio dovrà essere osservata esattamente ancora per quanto riguarda le due sovrimposte conservate a carico dei possèssori di terreni e di fabbricati.

Il Consiglio di Stato ha deciso, che la prescrizione dell'art. 230 della legge comunale è stabilita in modo assoluto, ed esclude ogni arbitrio relativo delle Provincie e dei Comuni, come lo dimostrano le parole *dovrà colpire*, e la ragione di far sopportare in modo proporzionale alla ricchezza i pubblici carichi (3).

414. Se è certo che la sovrimposta deve cadere in uguale proporzione sulle due contribuzioni dirette sopra accennate, è certo del pari che tutti i contribuenti devono ugualmente esservi soggetti: il semplice fatto dell'iscrizione nei ruoli della tassa governativa basta ad autorizzare l'onere della relativa sovrimposta.

Nè possono ritenersi ancora ammessibili ed efficaci le esenzioni e privilegi portati da leggi anteriori alle attuali: così decise la Corte suprema di Roma in una causa dei conti Antonelli contro il Comune di Sezze.

I conti Antonelli, come possessori di fondi dell'agro pontino, intimati dal Municipio di Sezze a pagare una sovrimposta sul censimento rustico, deliberata dal Consiglio comunale, ed approvata dalla Prefettura, vi si opposero sul fondamento che i fondi dell'agro pontino, quantunque soggetti alle imposte dello Stato e della Provincia, erano per altro immuni dalle imposte comunali per antica osservanza ammessa e riconosciuta dai tribunali.

Nacque causa, e la Corte d'Appello di Roma, nel 22 luglio 1874 rigettata l'opposizione dei possessori dei fondi pontini, li dichiarò obbligati a pagare le imposte comunali.

---

(1) Relaz. cit., p. 89.

(2) Art. 230, legge 20 marzo 1865, all. *A*.

(3) Parere del Consiglio di Stato, 6 marzo 1867 (*Man.*, anno 1867, p. 284

Su due distinti fondamenti si basò la Corte romana nel risol-
ere la controversia contro le pretese dei possessori dei fondi
ontini.

Disse e ritenne in primo luogo che non vi era legge pontificia,
nemmeno osservanza o consuetudine avente virtù di legge che
oncedesse ai fondi dell'agro pontino la immunità ed esenzione
elle imposte comunali.

Aggiunse poi che quando anco questa immunità per avventura
›sse preesistita, la medesima sarebbe certo cessata dopo il 20 set-
›mbre 1870, in seguito ai mutati ordinamenti politici e alla
ıutata legislazione.

Ed invero, in primo luogo, quel privilegio se era concepibile
l ammessibile sotto i passati ordinamenti pontificî, diventè af-
ıtto incompatibile, e quindi rimase implicitamente sì, ma neces-
ıriamente abrogato dagli art. 24 e 25 dello Statuto costituzionale,
ı forza dei quali — « tutti gli italiani sono uguali davanti alla
legge, e contribuiscono indistintamente nella proporzione dei
loro averi allo Stato ». — La distinzione che i proprietari pon-
ıi pretenderebbero di introdurre fra i loro fondi e i fondi degli
tri italiani, sarebbe un' aperta violazione della legge fondamen-
le del Regno, e perciò per questa sola considerazione assoluta-
ente inammessibile.

Invocò in secondo luogo la legge comunale e provinciale italiana,
quale divide tutto il territorio del Regno in Provincie, Circon-
ıri e Comuni, e coll'art. 118, accorda facoltà ai Comuni di imporre
riscuotere dazi, nel caso di insufficienza delle loro rendite, per
ovvedere ai pubblici bisogni dei comunisti.

Ora, fra le facoltà che hanno i Comuni secondo la legge italiana,
è pur quella di *sovrimporre alle contribuzioni dirette*. E poi-
ıè i possessori dei fondi pontini pagano le imposte dirette, così
strano che essi pretendano di restringere nei Comuni *rispetto a
ro soltanto*, la facoltà di sovrimporre ; il cui esercizio non sa-
bbe nè provvido, nè giusto, dove non fosse eguale per tutti.

Finalmente contro l'assunto dei possessori dei fondi pontini sta
ıssurdo gravissimo, saviamente valutato dalla sentenza denun-
ata, quello, cioè che i loro fondi formerebbero e non forme-
bbero parte nel tempo istesso del territorio comunale. — Sa-
bbero territorio del Comune, a cui sono addetti, per fruire di
tti i benefici e di tutte le cure municipali. — Non lo sarebbero,
r sopportare il peso correspettivo dei tributi (1).

415. Nemmeno lo stesso Comune potrebbe esentare, ancorchè

(1) App. Roma, 22 luglio 1874.

temporaneamente, alcuni contribuenti dalla sovrimposta, conti nuando invece a riscuoterla a carico di altri.

Il Consiglio di Stato dichiarò contraria alla legge la delibera zione di un Consiglio comunale con cui si sospendeva per un da tempo la riscossione della sovrimposta comunale dovuta da u parte di comunisti danneggiati da una inondazione, facendo fron alla temporanea mancanza di tale riscossione con un prestito, cui interesse si poneva a carico esclusivo del Comune — « danno dell'inondazione non avendo colpito tutti i censiti, il cari che si imporrebbe al Comune di pagare gli interessi del mut andrebbe a colpire senza giusto motivo tutta la generalità dei c munisti » (1).

416. Tale giurisprudenza può per avventura sembrare trop rigorosa, impedendo ai Comuni persino di non aggravare u sventura.

In casi consimili però il Governo suole provvedere con leg speciali, come è avvenuto in occasione di una recente eruzio dell'Etna, in occasione dei recenti terremoti, e in contingenze an loghe.

417. Due leggi della massima importanza per le ammi strazioni provinciali e comunali furono promulgate nel 1873.

La prima stabilisce: — che d'ora in poi sarà fatto *un solo ru* delle imposte dirette erariali e delle sovrimposte comunali e pr vinciali; — che pertanto dalle Provincie e dai Comuni al pri novembre dovranno essere comunicate al Prefetto le aliquote de sovrimposte già da essi stanziate per l'anno avvenire e sulle qu i Comuni abbiano già riportato l'approvazione della Deputazio provinciale, quando vi sia il caso, a termini di legge; — che, infi quando le Provincie e i Comuni ritardino oltre il primo novem di comunicare l'aliquota, potrà esser fatto un ruolo delle sovri poste separato dalle imposte dirette, ma ciò avrà luogo a sp delle Provincie e Comuni stessi (2).

418. L'altra legge ha coll'anzidetta un intimo nesso, e m difica gli art. 77 e 165 della legge comunale e provinciale in gore, all'oggetto di porre in grado le Provincie e i Comuni m diante anticipazione delle sessioni autunnali, di deliberare i lo bilanci in tempo utile per soddisfare alla prescrizione di far co scere prima del 1° novembre le aliquote di sovrimposta locale. senso delle modificazioni introdotte, i Consigli comunali si vranno radunare in sessione primaverile in marzo, aprile e magg in sessione autunnale in settembre ed ottobre, e le sessioni dovran

---

(1) Cons. di Stato 4 maggio 1869 (*Man. degli Amm.*, anno 1869, p. 1
(2) Legge 23 giugno 1873, n. 1445.

;hiudersi in maggio ed ottobre; — il Consiglio provinciale si riu-
ıirà il *secondo lunedì* di agosto in sessione ordinaria invece che
ıel *primo lunedì* di settembre, come portava l'art. 165 della
egge organica: il Consiglio può anche essere straordinariamente
;onvocato dal Prefetto o per propria iniziativa, o in seguito a do-
nanda della Deputazione provinciale (1).

419. Fu mantenuta la precedenza delle sessioni dei Consigli
ırovinciali in confronto dei comunali, in quanto è anzitutto la
'rovincia, la quale trae quasi esclusivamente dalle sovrimposte
e sue rendite, che deve determinare la propria aliquota, onde i
'omuni possano valersi dei rimanenti centesimi addizionali fino a
·areggiare l'imposta principale dello Stato, salvo ai medesimi di
hiedere, quando occorra, l'autorizzazione di eccedere il limite
ıassimo. — Venne poi raccomandato ai Comuni di non aspettare
roprio agli ultimi di ottobre la votazione dei propri bilanci, perchè,
ebbene la notificazione delle aliquote deva farsi pel 1 novembre,
però necessario un congruo termine per attendere a diverse di-
)osizioni sui bilanci, fra le quali l'autorizzazione predetta della
eputazione provinciale, quando necessaria (2).

420. Premesse queste osservazioni di indole generale, scen-
eremo all'esame ulteriore della legislazione vigente, e più spe-
almente esamineremo: 1° entro quali limiti possa il Comune sta-
ilire la sovrimposta; 2° sotto l'osservanza di quali condizioni
ossa eccedere la garanzia normale.

421. Nessun limite era prestabilito nella legge comunale al-
aumento delle sovrimposte, che potevano essere elevate all'ali-
ıota più smisurata, a sola condizione che colpissero « con uguale
'oporzione tutte le contribuzioni dirette ». La proporzionalità
a la sovrimposta ai tributi mobiliari e la sovrimposta ai tributi
nmobiliari parve allora la garanzia migliore.

Ma una volta ridotta dapprima, e poi tolta la facoltà di sovrim-
ırre alla tassa di ricchezza mobile, e mancata così la garanzia
ıturale della proporzionabilità, si dovette sostituire un limite
·tificioso nella determinazione di un tanto per cento. Provvide
ciò il decreto legislativo del 1866 colla seguente disposizione:
Quando i centesimi addizionali provinciali o comunali sull'im-
ısta fondiaria giungono complessivamente a pareggiare l'imposta
incipale governativa, i Comuni non potranno aumentare ancora
ntesimi addizionali sulla fondiaria » (3).

---

(1) Legge 1 luglio 1873, n. 1409.
(2) Vedi *Riv. Amm.*, anno 1873, p. 513, 514.
(3) Decr. legge 28 giugno 1866, n. 3023, art. 20.

Il limite era dunque fissato nel cento per cento dell'impost erariale.

422. La locuzione non molto esatta della legge fece nascei qualche dubbio sulla rispettiva estensione delle sovrimposte comı nali e provinciali. Era certo che le due sovrimposte non avrel bero potuto eccedere il 100 per 100 di fronte allo Stato; ma n rapporti fra Provincia e Comune, avrebbero potuto imporre ci scuno rispettivamente il 50 per 100? oppure avrebbe avuto dirit il Comune di spaziare liberamente nel limite del 100 per 100, l sciando alla Provincia di sovrimporre per la parte rimanente? finalmente, viceversa, doveva essere prima la Provincia a sfrutta il cespite così ridotto, lasciando al Comune le bricciole cadu dalla povera mensa?

La giurisprudenza si pronunciò per quest'ultima soluzione: ı la stessa è più discutibile dopo l'accennata legge 1 luglio 187 che appunto riconobbe nelle Provincie il diritto di deliberare sı l'aliquota della sovrimposta, prima che i Comuni.

423. La legge non divide le sovrimposte disponibili per me tra il Comune e la Provincia, in guisa che ciascuno imponga 50 0[0, ma autorizza invece quest'ultima ad attingervi senza alt limitazione che quella dei suoi bisogni, e prescrive che non si e ceda l'imposta principale erariale complessivamente tra la Pr vincia e i Comuni, e senza riguardo a che la Provincia assorba p se stessa (come avviene in alcune Provincie del Regno) gran par ed anche tutte le somme disponibili.

Conseguentemente se la Provincia ha sovraimposto alla ta prediale e fabbricati ad esempio il 60 0[0, la parte disponib normalmente restante alla sovraimposta del Comune non è più c del 40 0[0; e per eccedere questa misura il Comune deve unif marsi alle disposizioni di legge che esamineremo più sotto.

424. Il Ministero fino dal 1874 ritenne inammissibile la t che l'eccedenza della sovraimposta locale oltre il limite norm debba sempre calcolarsi sulla base che ai Comuni resti *in og caso* disponibile il 50 0[0 delle sovraimposte; osservando che l sistema impugnato avrebbe l'effetto di alterare le basi del sisten tributario dei Comuni, portando ad una cifra più elevata il *n ximum* della sovraimposta che è vietato per legge di oltrepassa se non vengono prima attivati i dazi di consumo comunali e tasse dirette speciali contemplate dall'art. 15, allegato *O*, de legge 11 agosto 1870; e ciò a tutto scapito dei proprietari di te e di fabbricati, i quali hanno diritto che non si ecceda que limite massimo senza speciale autorizzazione dell'autorità tutoı e sotto particolari condizioni, fra cui quella, che si chiamino pri a concorrere nelle spese comunali anche gli altri contribuei

Non si tratterebbe quindi di una semplice questione di forma, ma di una vera e propria innovazione al vigente ordinamento dei tributi; innovazione che si presenterebbe tanto più inopportuna in questo momento in cui Governo e Parlamento mostrarono di preoccuparsi piucchè mai della necessità e della giustizia di tenere entro certi limiti l'imposta fondiaria che si riconosce generalmente molto aggravata. Nel concreto, è còmpito della Deputazione di esaminare con diligenza i bilanci comunali, avuti presenti gli articoli 2 e 3 della legge 16 giugno 1874, per vedere se lasciano luogo a qualche risparmio senza danno dei servizi, e come possa, a seconda delle condizioni economiche locali, far concorrere alle spese di questi servizi, non i soli proprietari di terre e di fabbricati, ma anche gli altri comunisti che pure ne profittano (1).

425. Ognun vede quanto difficili siano le condizioni fatte ai Comuni da questa interpretazione data alla legge, e che per vero scaturisce dal complesso delle sue disposizioni. È necessario quindi che una legge provveda in modo meno precario ai mezzi di sussistenza dei poteri locali, postochè non sia da sperare che sia data una più favorevole interpretazione a quella vigente.

Ed infatti, gli scrittori di cose amministrative (2) concordano nel reclamare come rimedio necessario che non sia lasciata alla Provincia la facoltà di sovrimporre entro i limiti legali senza freno alcuno; ma che si stabilisca fino a qual punto la Provincia e fino a qual punto il Comune possano estendere la sovrimposta (3).

È vero che il Comune può eccedere il limite normale della sovrimposta purchè contemporaneamente faccia l'esperimento delle

---

(1) Nota ministeriale 26 ottobre 1874, div. 3ª, sez. 4ª, n. 16690.

In senso perfettamente conforme erasi pronunciato il Consiglio di Stato. Non esiste nella legge alcun limite alla facoltà della Provincia di sovraimporre alla tassa principale fondiaria e fabbricati.

All'incontro la facoltà nel Comune di sovraimporre a questi cespiti è limitata al margine lasciato dalla sovraimposta provinciale fino a pareggiare la principale dell'erario.

Essendo quindi certo che la legge non ha voluto dividere in parti eguali questa sovrimposta fra Comune e Provincia, è inammissibile la pretesa del Comune che la Provincia non ecceda il 50 0|0, onde impedire che essa colla facoltà di eccedere tal limite assorbisca e annulli allora la facoltà del Comune di sovraimporre per conto proprio, mentre non fu al Comune accordato alcun diritto di sovraimporre in una misura determinata, e d'altro canto non gli mancano i mezzi di provvedere ai suoi bisogni coll'adozione di altre tasse locali ».

Parere del Consiglio di Stato 4 luglio 1871, n. 2409-1403 dal Ministero adottato. - Comune di Laureana di Borello (*Riv. Amm.*, ann. 1871, p. 575).

(2) Vincenzo Conti — *Questioni teorico-pratiche di diritto amministrativo* — Le sovrimposte fondiarie, p. 129.

(3) La legge 1 marzo 1886, di cui ci occuperemo nel capo seguente, provvedendo in via transitoria ha dichiarato questo limite nella media della sovrimposta del precedente triennio.

tasse locali obbligatorie pel caso appunto di eccedenza, ma questo rimedio non basta perchè è acconsentito solo nel caso che l'aumento della sovraimposta sia destinato a far fronte a *spese obbligatorie* (1). Resta quindi sempre la domanda: come provvederà il Comune per le *spese facoltative,* le quali appunto rappresentano la manifestazione della libera vita di un Comune, giacchè in quanto un Municipio non provvede che ad opere obbligatorie rappresenta poco di più di un commissario dello Stato?

426. Il Comune che vuole eccedere il limite normale della sovrimposta, aliena infatti una parte della sua libertà ed autonomia perchè non può modellare a suo criterio il sistema tributario, ma deve inesorabilmente accettare il sistema prestabilito in modo assoluto dalla legge.

È evidente però che fino a che il Comune mantiene la sovrimposta nel limite legale, la sua libertà di azione rimane intera, quale fu in esso riconosciuta dalla legge comunale, ed è arbitro pienamente di attivare insieme alla sovrimposta le tasse locali che crede più opportune, e di non applicare le altre.

Il Consiglio di Stato osservò, e ben a ragione, che le tasse locali stabilite dalla legge comunale e dalle leggi successive sono facoltative pei Comuni, che rimangono nei limiti legali dell'aumento della sovrimposta diretta, e che soltanto ove questo limite sia oltrepassato, diventano obbligatorie nella misura stabilita dall'articolo 15 della legge 11 agosto 1870, allegato *O*. Per conseguenza non può dirsi che il Comune contravvenga alla legge, se nel deliberare sul bilancio dell'anno in corso, in vista delle speciali condizioni della popolazione, diminuì i dazi indiretti aggravando in proporzione l'imposta fondiaria (2).

CAPO III.

Sotto quali condizioni il Comune possa eccedere il limite normale della sovrimposta — Nuova legge del 1886.

427. *Eccedenza del limite normale della sovrimposta. Sotto quali condizioni sia ammessibile l'eccedenza.*

---

(1) Art. 3, legge 14 giugno 1874, n. 1961.
(2) Parere 24 luglio 1874 (*Man. degli Amm.*, anno 1874, p. 265).

SEZIONE I.

Sotto quali condizioni il Comune può eccedere il limite normale della sovrimposta.

§ 1.

Autorizzazione della Deputazione provinciale.

428. Prima condizione. *È necessaria l'autorizzazione dell'autorità tutoria* (*Deputazione provinciale*).
429. *È rimesso in ogni caso al prudente arbitrio della Deputazione l'autorizzare o no l'eccedenza.*
430. *La Deputazione può negare l'autorizzazione, ma non può variare i bilanci.*
431. *La Deputazione non ha competenza a pronunciare sugli aumenti di sovrimposta, quando siano contenuti nel limite normale.*
432. *Reclamo contro la deliberazione della Deputazione.*

§ 2.

Previo esperimento delle tasse locali obbligatorie.

433. Seconda condizione *necessaria a rendere legittima l'eccedenza. Previo esperimento delle tasse locali obbligatorie.*
434. *Nuove attribuzioni date alla Deputazione.*
435. *Quali siano le tasse obbligatorie. — Tassa di esercizio e rivendita, tassa sulle vetture pubbliche, private e domestici, i dazi di consumo.*
436. *È anche obbligatoria una delle seguenti tasse: valore locativo, fuocatico, bestiame.*
437. *Non è necessario elevare il dazio o le tasse al* maximum *della tariffa: basta che se ne faccia un conveniente esperimento.*
438 *La difficoltà di applicare le tasse obbligatorie, o la relativa esiguità del reddito non é motivo che autorizzi la Deputazione a dispensare il Comune dall'obbligo dell'esperimento.*
439. *Tasse obbligatorie di attuazione impossibile.*
440. *Applicazione illusoria delle tasse obbligatorie.*
441. *La Deputazione non può approvare l'eccedenza alla sovrimposta, senonchè dopo che abbia avuto luogo l'esperimento delle tasse obbligatorie.*
442. *La Deputazione puó negare l'autorizzazione anche quando concorra l'esperimento delle tasse obbligatorie.*
443. *La Deputazione puó suggerire l'esperimento anche di alcuna delle tasse non obbligatorie.*
444. *Il Comune che fu autorizzato ad eccedere il limite normale non puó sospendere l'applicazione delle tasse obbligatorie.*
445. *Ingerenza del Prefetto: suo intervento per l'osservanza della legge.*

§ 3.

A contemplazione di quali spese può essere permessa l'eccedenza al limite normale.

(Legge, 14 giugno 1874).

SEZIONE II.

Fino a qual punto possa essere portata l'eccedenza al limite normale e quando essa possa aver luogo.

(Legge, 1 marzo 1886).

427. Fin qui si è trattato dell'applicazione delle sovrimposte nel limite normale. L'ordine della materia porta all'esame dell'applicazione delle sovrimposte oltre il limite normale: e a questo riguardo occorrerà studiare 1° *sotto quali condizioni possano eccedere i Comuni il detto limite;* 2° *fino a quale punto possa essere portata l'eccedenza e quando l'eccedenza possa aver luogo*

SEZIONE I.

Sotto quali condizioni il Comune può eccedere il limite normale della sovrimposta.

§ 1.

Autorizzazione della Deputazione provinciale.

428. Il Decreto legislativo del 1866, promulgato circa un anno dopo la legge comunale e provinciale, limitava al 100 per 100 dell'imposta principale le sovrimposte delle Provincie e dei Comuni; ma non impediva però in alcun modo di eccedere detto limite. Solo nel caso di eccedenza, non bastava più la semplice deliberazione del Consiglio, ma occorreva pur quella della Deputazione che autorizzasse il proposto aumento (1).

Nella legge organica l'imposizione delle tasse doveva essere materia di attribuzione esclusiva dei Consigli locali, salvo richiamo alla Deputazione nel solo caso di protesta da parte di tanti contribuenti « che insieme pagassero il decimo delle contribuzioni dirette imposte al Comune » (2). Invece col nuovo provvedimento legislativo nel caso di eccedenza del limite normale, la cognizione straordinaria della Deputazione diventava una funzione normale e di rigore, vi fosse o no reclamo di contribuenti.

429. La Deputazione provvede come autorità tutoria nell'esercizio di tale attribuzione: ed è interamente riservato al suo prudente arbitrio l'accogliere o il respingere le deliberazioni comunali, non dovendo essa, in senso del Decreto del 1866, giudicare solo della legalità dell'eccedenza, ma anche della convenienza.

430. Giova osservare che la Deputazione deve limitarsi a concedere o negare in tutto o in parte l'autorizzazione. Così può, nel suo prudente arbitrio, restringere la misura dell' eccedenza della sovrimposta deliberata dal Comune, ma non potrebbe correggere il bilancio comunale, eliminando alcune spese dalla parte passiva; poichè il pareggio del bilancio che si opera sia risecando le spese facoltative, sia deliberando nuovi cespiti d'entrata, spetta soltanto al Consiglio comunale, salvo le facoltà della Deputazione

---

(1) Art. 20, Decr. leg. 28 giugno 1866, n. 3023.

(2) Art. 118 e 139, legge 20 marzo 1865. — L' art. 139 della legge comunale fu modificato dalla legge 14 giugno 1874 nel senso che a proporre il reclamo basta un numero di contribuenti che insieme paghino il *ventesimo* (non più il *decimo*) delle contribuzioni dirette (art. 6, legge 14 giugno 1874).

provinciale, nel caso che il Consiglio stesso si rifiuti di provvedere (1).

431. Fu già osservato più sopra che l'ingerenza speciale della Deputazione ha luogo soltanto quando si tratti non di semplice aumento della sovrimposta, ma di aumento che importi eccedenza al limite normale, giacchè fino a che l'eccedenza si contiene nel detto limite, piena ed intera sta la libertà di apprezzamento dei Consigli comunali (2).

« La Deputazione provinciale può solo esser chiamata ad approvare le deliberazioni dei Comuni riflettenti la sovrimposta, o nel caso previsto dall'art. 139 della legge suddetta, o quando il Consiglio comunale delibera di eccedere il limite normale della sovrimposta; onde deve ritenersi illegale e quindi annullabile per difetto di competenza un decreto della Deputazione provinciale, che respinse la deliberazione di un Comune con la quale aveva stabilito di far fronte alla deficienza del bilancio con la sovrimposta entro però i limiti prescritti dalla legge » (3).

432. A salvaguardia dell'interesse dei Comuni è ammesso contro la deliberazione della Deputazione il ricorso al Governo del Re, il quale provvede con decreto reale, sentito il parere del Consiglio di Stato (4).

§ 2.

Previo esperimento delle tasse locali obbligatorie.

433. Prima condizione per la legale eccedenza del limite normale è dunque l'autorizzazione della Deputazione.

Però la legge non si è accontentata di un semplice apprezzamento di convenienza da farsi dalle Deputazioni, ma ha stabilito essa stessa alcune condizioni inderogabili, il cui concorso è necessario perchè possano il Comune e la Deputazione deliberare ed autorizzare l'eccedenza. E a quest'ordine di condizioni appartiene quella del previo esperimento delle tasse locali obbligatorie.

434. Anche in questa parte la Deputazione fu costituita come il giudice naturale per determinare se si verificasse nei singoli casi il concorso delle condizioni volute: ma qui finisce la questione di apprezzamento e si entra in una questione di diritto.

---

(1) Parere del Consiglio di Stato 20 marzo 1874. (*La Legge*, anno 1874 II, 163).

(2) Art. 118, legge com. e prov.

(3) Parere 23 giugno 1874 (*Man. degli Amm.*, anno 1874, pag. 265)

(4) Art. 143 legge com. e prov.

Così le Deputazioni dovranno prima di tutto esaminare in linea di convenienza se sia utile e opportuna l'eccedenza; e ritenuta la convenienza, dovranno, non più coi criteri di un'autorità tutoria, ma con quelli di un giudice, indagare se sia conforme al voto imperioso della legge.

435. Le tasse rese obbligatorie perchè i Comuni possano eccedere il limite normale della sovrimposta sono le seguenti:

Tassa di esercizio e rivendita;

Dazi di consumo;

Tassa sulle vetture pubbliche, private e sui domestici (1).

436. Inoltre il Comune dovrà ancora applicare almeno una delle altre tasse seguenti, cioè o la tassa sul valore locativo, o quella di famiglia, o quella sul bestiame (2).

437. L'art. 15 della legge 11 agosto 1870, prescrivendo che d'ora in poi le Deputazioni provinciali non possano autorizzare i Comuni ad eccedere il limite legale della sovraimposta fondiaria se non quando i Comuni stessi abbiano sperimentato il dazio consumo e le altre tasse locali consentite da essa legge o dalle precedenti in questa materia, non deve intendersi nel senso che i Comuni debbano far constare di aver pienamente esaurito la produttività del dazio stesso, o delle altre tasse prima di acquistare la facoltà di eccedere il limite legale della sovraimposta.

Lo dichiarò il Consiglio di Stato nella massima seguente:

« Per essere autorizzati ad accedere il limite legale della sovrimposta alla fondiaria, i Comuni debbono dimostrare di aver appli-

---

(1-2) Art. 15 legge 11 agosto 1870, n. 5784, all. *O*.

L'art. 15 dell'all. *O* della legge 11 agosto 1870 prescrive l'applicazione *delle tasse concesse dalla presente legge*, che val quanto dire di *tutte* queste tasse, massime se si consideri che delle altre tasse concesse ai Comuni dal decreto legislativo del 26 luglio 1866 e dalla legge 26 luglio 1868 si contenta che sia applicata *una almeno*.

Tale è appunto l'interpretazione data dal Coniglio di Stato alla legge del 1870. Riproduciamo qui appunto la massima seguente: — « Perchè un Comune possa essere autorizzato dalla Deputazione provinciale ad eccedere il limite legale della sovrimposta sulla fondiaria, è necessario che comprovi di aver applicato *tutte le tasse concedute ai Comuni dall'all.* O *della legge 11 agosto 1870, e una almeno delle altre tasse consentite dal decreto legislativo 26 luglio 1866 e dalla legge 26 luglio 1868, e che abbia pure applicata la sopratassa sui generi colpiti da dazio di consumo a pro dello Stato.* In altri termini prima che la Deputazione possa concedere al Comune di sorpassare il limite legale della sovrimposta, conviene che sia provato avere il Comune medesimo applicato le seguenti tasse: tasse speciali di esercizio e di rivendita; tassa sulle vetture pubbliche e private e sui domestici: più ancora una di queste: tassa sul valore locativo, tassa di famiglia o di focatico, tassa sul bestiame: infine la sopratassa sui dazi a pro dello Stato ».

Parere 9 dicembre 1871 (*Man. degli Amm.*, anno 1872, pag. 39; *La Legge*, II, a. 1872, pag. 53).

cato tutte le tasse loro concedute dalla legge 11 agosto 1870, all. *O*, ed *almeno una* delle tasse state loro prima attribuite colle leggi 28 giugno 1866 e 26 luglio 1868, e di avere egualmente applicata la sopratassa al dazio consumo sui generi soggetti a dazio governativo, non avendo però obbligo di spingere fino al *maximum* del 50 per 100 loro attualmente consentito » (1).

E per identità di ragione la stessa massima stabilita dal Consiglio di Stato in riguardo al dazio di consumo dovrà valere per l'applicazione delle altre tasse tutte, rese obbligatorie dalla legge del 1870 e precedenti. Rientra nei limiti dell'autorità discretiva della Deputazione l'apprezzare nei singoli casi se l'esperimento è sufficiente.

438. La non breve esperienza della legge ha dimostrato che non sempre tutte le singole tasse obbligatorie riescono ugualmente proficue nei singoli Comuni.

Ciononostante la giurisprudenza amministrativa ritenne costantemente che la semplice difficoltà di applicare alcuna delle tasse obbligatorie, o la relativa esiguità del reddito non è motivo legittimo per autorizzare la Deputazione a dispensare il Comune dall'obbligo di farne l'applicazione.

« La Deputazione provinciale non può autorizzare un Comune ad eccedere il limite massimo della sovrimposta se non vengono applicate anche le tasse esercizi e rivendite e quelle vetture e domestici.

Ad esimere da tale applicazione non basta l'allegazione che mancano gli elementi tassabili, quando questa circostanza non sia dimostrata, ma anzi sia smentita dal fatto che la Giunta aveva progettato lo stanziamento in bilancio di quelle tasse, sebbene per un esiguo reddito » (2).

Non vale dunque allegare la difficoltà dell' applicazione di tali tasse, e la presunzione del loro poco reddito per liberare il Municipio dall'obbligo di ottemperare alle precise disposizioni della citata legge (3).

439. Però in nessun caso l'applicazione della legge può essere spinta all'assurdo. A ragion d'esempio in certi Comuni di minima importanza e situati in montagna, inutilmente si tenterebbe l'esperimento della tassa sulle vetture private: è inutile obbligare

---

(1) Cons. di Stato 9 dicembre 1871, n. 4402-2407; adottato dal Ministero (*Riv. Amm.*, XXIII, 321).

(2) Cons. di Stato, 29 dicembre 1883, adottato, Comune di Calolzio (*Man. degli Amm.*, XXIII, 184).

(3) Vedi stesso *Man. Amm.*, XXIV, 43.

il Comune alle inutili spese per l' attuazione di una tassa impossibile (1).

440. Allo stesso modo che la legge non può essere portata all'assurdo, nemmeno deve esser lecito di eluderla coll'applicare (come pur troppo han fatto certi Comuni) le tasse obbligatorie con tariffe illusorie.

In tale contingenza, osservò il Consiglio di Stato, si dovrà decidere di caso in caso, esaminando nel loro assieme le tasse sperimentate dal Comune per mettersi in condizione di ottenere la chiesta autorizzazione. « Infatti volendo la legge un esperimento serio, che è quanto dire utilmente efficace, dalle varie tasse imposte dal Comune, ne consegue che l'ordinamento, l'assetto e la tariffa di ciascuna di esse diventino elementi necessari di esame nel riscontro a farsi del modo come s'intese di ottemperare dal Comune alle prescrizioni della legge per ottenere la facoltà di eccedere il limite nella sovraimposta ; e quando tale esame risulti a svantaggio del Comune si dovrà certamente negare l'autorizzazione di eccedere il limite della sovrimposta, essendosi applicate illusoriamente le altre tasse » (2).

441. Il Decreto legislativo del 1866 nel rendere obbligatoria una prima nuova tassa locale disponeva che l'eccedenza al limite normale delle sovrimposte non poteva aver luogo se non dietro autorizzazione dell'autorità tutoria, e semprechè i Comuni « nello stesso tempo sperimentino la tassa sul valore locativo » (3).

L'espressione non troppo precisa aveva fatto dubitare se bastasse che la Deputazione imponesse nel suo Decreto di autorizzazione la condizione dell'esperimento delle tasse locali obbligatorie, o se fosse necessario da parte del Comune di avere previamente ordinata l'applicazione della tassa.

Le leggi posteriori hanno risoluto il dubbio nell'ultimo senso. Infatti la legge del 1870 non si accontenta più che « nello stesso tempo si esperimentino le tasse obbligatorie » ma non ammette

---

(1) « Se è comprovato che in un Comune non esistono carrozze e veicoli sui quali possa imporsi la tassa sulle vetture, ed è pure giustificato che dalla tassa sul bestiame non potrebbesi ricavare un prodotto maggiore di quello stanziato dal Consiglio comunale nel bilancio, devesi revocare il provvedimento della Deputazione con cui nell'autorizzare il Comune ad eccedere la sovrimposta, ha stanziata d'ufficio la prima delle predette tasse, e triplicato lo stanziamento fatto per la seconda ».
Parere del Consiglio di Stato, 4 aprile 1884, adottato, Comune di Isca sul Ionio (*Man. degli Amm.*, XXIII, 226).

(2) Cons. di Stato, 1° settembre e 9 dicembre 1871 (*Man. degli Amm.*, anno 1873, p. 355).

(3) Art. 20 della legge 28 giugno 1866, n. 3023.

l'eccedenza al limite normale senonchè a condizione che « i Co-
muni si siano valsi del dazio di consumo e delle altre tasse » (1)

Più esplicita ancora la legge del 1868 stabilisce addirittura ch
« le Deputazioni dovranno verificare che il Comune *abbia appli-
cato le tasse*, ecc. » (2).

Del resto tutto ciò è coerente al sistema: se la Deputazione h
diritto di conoscere se delle tasse locali si fa un' applicazione il
lusoria o reale, è troppo evidente che essa deve pure avere i
diritto di esaminare i regolamenti locali, le tariffe, i ruoli: tutt
quanto insomma può giovare all'esame serio delle condizioni d
fatto e di diritto in cui versi ciascun Comune.

Fu quindi giustamente deciso:

« Non possono i Comuni eccedere il limite legale della sovraim
posta fondiaria senza una speciale autorizzazione della Deputazion
provinciale, la quale prima di concederla deve verificare se il Co
mune abbia applicate le tasse suppletive volute dalla legge. Perch
tale applicazione sia avvenuta, conviene che già sieno stati appro
vati i regolamenti alle tasse suppletive medesime » (3).

442. Come già abbiamo osservato più sopra (4), la legge col
l'avere accordato alle Deputazioni l'attribuzione di controllare l'e
sperimento da parte dei Comuni delle tasse obbligatorie, nulla h
tolto dell'autorità discretiva delle Deputazioni stesse, le quali no
cessano di essere naturali tutrici dei Comuni: quindi anche quand
si verifichi il concorso delle condizioni tutte prescritte dalla legg
perchè i Comuni possano *domandare* di eccedere il limite nor
male, le Deputazioni appellandosi a motivi di convenienza potrann
negare la chiesta autorizzazione, nonostante l'adempimento dell
condizioni stabilite dalla legge.

« L'art. 15 della legge del 1870 dice che le Deputazioni non po
tranno permettere che sia ecceduto il limite fissato dalla legg
per la sovrimposta sulla fondiaria ove i Comuni non si siano val
delle tasse speciali indicate nel detto articolo: la qual cosa import
che quand'anche i Comuni si siano valsi delle tasse stesse, le De
putazioni provinciali possono ricusare, perchè la facoltà di permet
tere include ed involge necessariamente la facoltà di negare » (5)

---

(1) Art. 15, legge 11 agosto 1870, all. *O.*, n. 5784.

(2) Art. 8, legge 26 luglio 1868, n. 4513.

(3) *La Legge*, anno 1877, p. 341.
— Su questa materia vedansi ancora i pareri del Consiglio di Stat
10 febbraio 1875 (*La Legge*, II, 1875, pag. 115) e 18 agosto 1875 (*L
Legge* II, 1886, pag. 27) e le note ivi apposte.

(4) Vedi sopra n. 429.

(5) Parere 21 gennaio 1873, 13 dicembre 1871 (*Man. degli Amm.*
anno 1873, pag. 87, 357).

443. Fu chiesto: se la Deputazione può impedire a un Comune di eccedere il limite normale anche quando abbia applicato le tasse obbligatorie, potrà viceversa concedere invece l'eccedenza imponendo al Comune ancora l'attuazione di alcune delle tasse semplicemente facoltative?

Non crediamo che la Deputazione possa rendere obbligatorie altre tasse fuori di quelle dichiarate tali dalla legge; ma però se non può questo, ha certamente diritto di suggerire al Comune l'applicazione di altre tasse, e di subordinare anche a tale applicazione l'autorizzazione sua. Invero se anche nel caso della previa applicazione delle tasse obbligatorie la Deputazione può opporre al Comune un rifiuto, potrà a maggiore ragione concedere condizionatamente quanto ad essa siasi domandato, perchè nella maggiore facoltà è compresa la minore.

Rimane però libero il Comune di non applicare la nuova tassa facoltativa purchè provveda diversamente che coll' aumento di sovrimposta, alle sue esigenze.

In questo senso crediamo corretto un parere del Consiglio di Stato (che fu emanato prima della legge citata del 1870 ed in relazione alla legge 26 luglio 1868), pel quale è stato deciso, che la Deputazione provinciale non ha obbligo di acconsentire alla domanda del Comune per eccedere il limite normale delle sovrimposte solo perchè il Comune abbia esperimentato una tassa locale, ma ha invece la competenza di giudicare in ogni caso se una o più tasse locali debbano essere sperimentate ed in quale misura (1).

444. Si è domandato ancora: Può il Consiglio comunale che ottenne l'autorizzazione di eccedere il limite normale della sovrimposta dopo di aver attivate le tasse sussidiarie, sospendere con una nuova deliberazione l'applicazione di queste tasse medesime?

E ragionevolmente si è risposto in senso negativo, poichè l'applicazione di queste tasse è divenuta condizione indispensabile per poter godere dell'aumento della sovrimposta. Una simile deliberazione dovrà essere annullata, e ad annullarla è competente il Prefetto (2).

445. E ora è il caso appunto di accennare alle speciali attribuzioni delle Prefetture, tendenti a rendere completo il controllo delle Deputazioni: queste provvedono più direttamente alla tutela dell'interesse dei Comuni, e quelle vegliano all'osservanza della legge.

A quest'effetto l'art. 11 della più volte citata legge del 1870, di-

---

(1) Parere 24 maggio 1870 (*La Legge*, II, a. 1870, pag. 269).
(2) Cons. di Stato, 22 febbraio 1870 (*La Legge*, anno 1870, II, 172).

spone appunto che « non potranno i Prefetti rendere esecutorio il ruolo della sovrimposta alla fondiaria in quella parte che eccede il limite fissato dalla legge, se non abbiano verificato il contemporaneo ordinamento delle tasse locali ».

446. Il Ministero dell' Interno ripetutamente ebbe ad insistere presso gli uffici di Prefettura per la rigorosa osservanza della legge.

« Moltissimi essendo oramai i Comuni del Regno che eccedono colla sovrimposta il limite legale, devo raccomandare la più rigorosa vigilanza sull'esecuzione dell'art. 15, allegato *O*, della legge 11 agosto 1870, che subordina il permesso di oltrepassare il tributo fondiario principale, all' attivazione dei dazi comunali e d alcune tasse dirette complementari.

Non è già che io dubiti che per difetto di controllo i Municip eccedano il limite normale della sovraimposta senza la debita au torizzazione per parte delle Deputazioni provinciali, e che quest accordino l' autorizzazione quando non risulti dello stanziament dei dazi e delle tasse complementari. Ma dell'esame di vari cont e bilanci comunali, e da notizie e rapporti numerosi che mi per vennero, ho dovuto convincermi che le benefiche disposizioni d quella legge sono in generale, massime nei Comuni minori, res illusorie, sia colla attivazione di quote d'imposte piccolissime e inferiori a quanto si potrebbe ragionevolmente ritrarre, sia col l'artificiosa formazione di ruoli dei quali si trascura la riscossione

L'imposta sui terreni e sui fabbricati in alcuni compartimen del Regno, è già troppo elevata, perchè si possa declinare dall rigida osservanza delle provvisioni legislative intese ad alleviarn il peso. Epperò occorre spiegare a questo riguardo la massim attenzione, curando non solo di rendere esecutorii i ruoli delle so vraimposte quando si contravvenga alle prescrizioni del ripetut articolo 15 della legge del 1870, ma anche e specialmente di as sicurarsi bene che le tasse complementari siano attivate in pro porzione corrispondente agli enti imponibili locali, e seriament riscosse » (1).

447. Finalmente al di sopra del controllo dell'autorità po litica sta nella materia la suprema garanzia dell' autorità giu diziaria.

Dopochè le nuove leggi hanno subordinato all'esperimento dell tasse locali l'eccedenza oltre il limite normale della sovrimpost i proprietari contribuenti all'imposta fondiaria hanno acquisito u vero diritto civile a rifiutarsi al pagamento di sovrimposte no

---

(1) Circolare del Ministero dell'Interno, div. 3ª, sez. 2ª, n. 16082-3 dicembre 1876 ai Prefetti (*Riv. Amm.*, XXVIII, 212).

legalmente decretate. Mancando il concorso delle condizioni stabilite dalla legge per l'eccedenza del limite normale della sovrimposta, mancherebbe il titolo che legittima il tributo, e questo non potrebbe essere giuridicamente dovuto, come non sarebbe dovuta una tassa qualunque imposta da un Comune oltre a quelle autorizzate nell' art. 118 della legge comunale e leggi successive.

Non potrebbe quindi esimersi l'autorità giudiziaria dall'accogliere i reclami dei contribuenti contro il Comune che avesse esatta la sovraimposta fondiaria in una misura eccedente il limite legale, senza che si fosse dal Comune ottemperato alle condizioni dalla legge stabilite.

Nemmeno il fatto dell'autorizzazione conceduta dalla Deputazione potrebbe essere di ostacolo alla pronuncia dell'autorità giudiziaria, perchè l'autorizzazione della autorità tutoria è una delle condizioni, ma non già la sola e nemmeno la più importante, essendo prevalente nella sostanza l'altra del previo esperimento delle tasse locali, stabilita appunta nell' interesse dei contribuenti alle tasse fondiarie.

448. E merita di essere qui riportata una sentenza della Corte suprema la quale appunto ha confermata questa che a noi pare, e parve anche agli annotatori del giornale *La Legge*, esatta e liberale interpretazione della legge (1), annullando una contraria sentenza della Corte di Cagliari.

« Non vale osservare, come fece la Corte d' appello essere intervenuta approvazione della Deputazione provinciale, la quale rilevò il danno che dall'indugio sarebbe derivato all'Amministrazione comunale e la necessità di attendere altro tempo per l'approvazione dei regolamenti necessari all'attuazione delle sovratasse di famiglia o di focatico e del bestiame, consentite colla legge del 14 luglio 1868. Il testo dell' art. 8 di questa legge respinge siffatta giustificazione.

In esso è detto: — « Prima di concedere ad un Comune la speciale autorizzazione di cui è parola nell'art. 20 del regio decreto del 28 giugno 1866 (di oltrepassare cioè coi centesimi addizionali alla fondiaria la quota governativa), le Deputazioni provinciali dovranno verificare se il Comune medesimo abbia applicato o la tassa sul valore locativo, od alcune delle tasse permesse con la legge attuale » —.

Questa disposizione imperativa ed assoluta non ammette eccezioni, e non ne fa alcuna pel tempo necessario ad approvare i regolamenti per le nuove tasse prescritte con lo stesso art. 8: il che importa che nell'intervallo si dovesse provvedere con altri

(1) *La Legge*, II, anno 1877, p. 341, 342.

mezzi all'erario comunale. Quest'osservazione è tanto più grave nella specie attuale, in quanto che la Deputazione provinciale nulla disse, nella sua deliberazione, delle ragioni per cui non era stata applicata pel passato e non era imposta pel futuro, la tassa de valore locativo consentita ai Comuni fin dal 1866.

Poste così le cose, non è questione di responsabilità del Comune ma bensì di illegalità del titolo in forza del quale fu imposta quindi esatta quella parte di sopratassa comunale alla fondiari che oltrepassava la quota governativa. E poichè dopo la pubbli cazione dei ruoli ne mossero doglianza i ricorrenti, per la facolt concessa dall'art. 6 della legge sul contenzioso amministrativo, er debito dell'autorità giudiziaria di accogliere quei reclami perch giusti e fondati sulla legge. Laonde la sentenza della Corte d'ap pello di Cagliari del 26 aprile 1873 che li respingeva vuol esser annullata ».

§ 3.

A contemplazione di quali spese può essere permessa l'eccedenza al limite normale.

(legge 14 giugno 1874).

449. Fino al 1874 l'eccedenza del limite normale della so vrimposta non fu subordinata che alle due condizioni fin qui esa minate: autorizzazione della Deputazione Provinciale, e previ esperimento delle tasse locali obbligatorie.

Ma questi freni al continuo aumento della sovrimposta appa vero presto, ancora insufficienti. La legge 14 giugno 1874 aggiuns una terza condizione di rigore, diretta non più a mantenere l proporzione fra le sovrimposte al tributo governativo immobiliar e le imposte locali mobiliari, ma a frenare addirittura l'aument delle spese; e il concetto della nuova legge si può riassumere cos – Non è ammesso ulteriore aumento alla sovrimposta che per l spese obbligatorie; provvedano i Comuni, se possono, alle spes facoltative colle altre loro risorse; e se non possono, rinuncino fin a migliori tempi a qualunque spesa non strettamente necessari

Sempre nell'intento di moderare le spese, unico mezzo possibil per porre un argine all'aumento continuo della sovrimposta, l legge del 1874 stabilì ancora che ogni deliberazione dei Consig comunali di spese per opere, lavori od acquisti il cui ammonta oltrepassi le lire cinquecento dovesse essere accompagnata d progetto e perizia fissante l'ammontare della spesa e indicante modi di esecuzione *e i mezzi di pagarla*. All'effetto poi di evita che con successive modificazioni ai progetti si potesse eludere rigore della legge, fu aggiunto ancora che « non si potrà devia

dal progetto, nè variare il contratto senza consultare il Consiglio » (1).

450. Secondo l'art. 3 della legge del 1874 l'ulteriore aumento dei centesimi addizionali all'imposta fondiaria oltre il limite normale, non può dunque essere autorizzato dalla Deputazione, se non è destinato *a spese obbligatorie*.

Non è nostro còmpito trattare qui la grave materia delle spese obbligatorie, ma basterà accennare ad esse in via di semplice richiamo.

451. La legge comunale definisce quali sono le spese obbligatorie per i Comuni.

Sono obbligatorie le spese:

Per l'ufficio e per l'archivio comunale;

Per gli stipendi del segretario e degli altri impiegati ed agenti;

Pel servizio delle riscossioni e dei pagamenti;

Per le imposte dovute dal Comune;

Pel servizio sanitario di medici, chirurghi e levatrici pei poveri, in quanto non sia a quello provvisto da istituzioni particolari;

Per la conservazione del patrimonio comunale e per l'adempimento degli obblighi relativi;

Pel pagamento dei debiti esigibili.

In caso di liti saranno stanziate nel bilancio le somme relative, da tenersi in deposito fino alla decisione della causa.

Per la sistemazione e manutenzione delle strade comunali, come per la difesa dell'abitato contro i fiumi e i torrenti, e per le altre opere pubbliche in conformità delle leggi, delle convenzioni e delle consuetudini;

Per la costruzione e mantenimento dai porti, fari ed altre opere marittime in conformità delle leggi;

Pel mantenimento e ristauro degli edifici ed acquedotti comunali, delle vie interne e piazze pubbliche, là dove le leggi, i regolamenti e le consuetudini non provvedano diversamente;

Pei cimiteri;

Per l'istruzione elementare dei due sessi;

Per l'illuminazione dove sia stabilita;

Per la guardia nazionale;

Per i registri dello stato civile;

Per l'associazione alla *Raccolta ufficiale degli atti del Governo;*

Per le elezioni;

---

(1) Art. 4, legge 14 giugno 1874, n. 1961.

Per le quote di concorso alle spese consorziali;

Per la sala d'arresto presso la giudicatura del Mandament
e per la custodia dei detenuti;

Per la polizia locale.

E generalmente per tutte quelle che sono poste a carico de
Comuni da speciali disposizioni legislative del Regno (1).

452. L'enumerazione contenuta nell'art. 116 citato non
completa, e la frase usata nell'ultimo alinea dell'articolo stess
significa chiaramente che sono obbligatorie anche quelle spese iv
non espressamente indicate, le quali siano state o siano per esser
poste a carico dei Comuni.

Fra queste ve ne sono alcune eventuali che dipendono dall'im
portanza del Comune, e dalle sue peculiari condizioni, per esempio
la spesa pel *convitto* delle scuole normali e pel materiale scien
tifico, il concorso alle spese per le scuole tecniche, e ciò in forz
della legge 13 novembre 1859; l'impianto degli archivi notari
nei capoluoghi di Mandamento in forza dall'art. 101 della legg
sul notariato del 25 maggio 1879, n. 4900; l'impianto del tiro
segno può importare una quota di concorso ai Comuni a second
dell'art. 11 della legge 2 luglio 1882, n. 883; le indennità ai ve
rificatori di pesi e misure in seguito all'art. 56 del regolament
29 ottobre 1874, n. 2188, senza contare la spesa per la *festa na
zionale* (legge 5 maggio 1861), perchè in Italia non è necessari
di rendere obbligatorie le feste; in ogni modo si deve stanziar
la spesa relativa nel bilancio, alle quali spese si devono aggiun
gere quelle di *culto* e *beneficenza*, che, o per leggi speciali, com
la spedalità nel Lombardo-Veneto ed in Toscana, o per consue
tudini, o per obblighi derivanti da lasciti, legati, ecc., e final
mente per giuspatronato di parrocchie, chiese, cappelle, stiano
carico dei Comuni, o vi stiano in forza dell'articolo transitori
237 della legge comunale (2).

453. La legge del 1874 in via di eccezione ammise che l'au
mento della sovrimposta oltre il limite normale, potesse essere de
stinato anche a *spese facoltative*, purchè queste dipendessero d
impegni precedenti alla pubblicazione di questa legge e avesser
carattere continuativo.

Era questa una disposizione di carattere eminentemente trans
torio, e diretta ad evitare che i Comuni che avevano contratt
impegni straordinari, venissero costretti all'insolvenza.

454. La stessa legge però, sempre nell'intento di limitar

---

(1) Art. 116, legge com. e prov. — Colla legge 14 giugno 1874 fu tol
dalla categoria delle spese obbligatorie quella per la guardia nazional

(2) SAREDO, commento alla legge sull'amm. com. e prov., art. 116.

quanto più fosse possibile le spese, modificò la definizione delle spese facoltative già data dalla legge comunale, a sensi della quale erano « facoltative pei Comuni tutte quelle non comprese fra le obbligatorie » (1), e stabilì che « le spese facoltative dei Comuni, delle Provincie e dei Consorzi loro debbono avere per oggetto servigi ed uffici di utilità pubblica entro i termini della rispettiva circoscrizione » (2).

La natura transitoria della disposizione esclude quindi che si potessero dopo la legge stessa autorizzare i Comuni ad eccedere il limite normale della sovrimposta per qualunque spesa facoltativa derivante da impegni posteriori, e ciò anche quando si trattasse di spese per servizio ed uffizi di utilità pubblica.

455. La stessa disposizione transitoria non poteva essere applicata a tutte le spese facoltative dipendenti da impegni precedenti, ma a quelle spese soltanto che avessero un carattere continuativo, cioè che fossero da soddisfarsi in più esercizi.

All'infuori di questo caso eccezionale, doveva imperare la regola assoluta che l'eccedenza alla sovrimposta è solo ammessa in contemplazione delle spese obbligatorie.

456. Nel campo però delle spese obbligatorie, alla Deputazione era sempre acconsentita la facoltà di autorizzare *senza limite* di misura l'eccedenza al 100 per 100 del tributo diretto.

Sezione II.

Fino a quale punto possa essere portata l'eccedenza al limite normale e quando possa aver luogo.

(legge 6 marzo 1886).

457. Tenuto conto delle successive modificazioni alla legge comunale e alle leggi ad essa posteriori, colla legge 14 giugno 1874 il *limite normale* delle sovrimposte comunali e provinciali al tributo fondiario era rimasto fermo nella misura del 100 per 100. Questo limite poteva però esser ecceduto *all'infinito*, sotto l'osservanza delle seguenti condizioni:

1° che si fosse fatto previamente l'esperimento delle tasse locali obbligatorie;

2° che l'eccedenza al limite normale fosse avvenuta in contemplazione di spese obbligatorie;

3° che la Deputazione Provinciale avesse autorizzato il Comune all'eccedenza.

---

(1) Art. 117, legge com. e prov.
(2) Art. 2, legge 14 giugno 1874.

E così procedettero le cose fino a che fu pubblicata la legge del 1 marzo 1886.

458. Questa ultima legge mentre risolse il gravissimo tema del riordinamento dell' imposta fondiaria, portò innovazioni sostanziali alla materia della sovrimposta, e tanto gravi furono quelle innovazioni, e perturbatrici dell'economia dei bilanci comunali, che le stesse dovettero essere precedute dalla promessa solenne contenuta nell'art. 51 — « sarà provveduto con altra legge al riordinamento del sistema tributario dei Comuni e delle Provincie ».

Ecco le nuove disposizioni:

« La facoltà nelle Provincie e nei Comuni di sovrimporre ai sensi della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all'imposta erariale sui terreni e fabbricati, è limitata complessivamente a 100 centesimi per ogni lira d'imposta principale.

« Salvo gli effetti delle disposizioni contenute negli articoli 52 e 53, tale limite non può essere oltrepassato che per legge speciale.

« I Comuni e le provincie possono mantenere i centesimi addizionali di sovrimposta ai terreni e fabbricati ammessi nei loro bilanci, purchè non eccedano il limite medio rispettivamente raggiunto nei bilanci 1884-85-86.

« Le relative deliberazioni dovranno essere approvate, quanto ai Comuni dalla competente autorità tutoria, e quanto ai Consigli provinciali per Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato.

« Restano ferme le condizioni richieste dall'art. 15 della legge 11 agosto 1870, n. 5784, allegato *O*, e quelle dell'art. 3 della legge 14 giugno 1874, n. 1961.

« Le spese che le Provincie votassero, a titolo di anticipazione per l'accelerata formazione del catasto, giusta l'art. 47, non saranno prese a calcolo nel determinare i limiti dell'imposta fondiaria provinciale fissati dagli art. 50 e 52.

« A misura che le spese suddette saranno rimborsate dallo Stato, la somma del rimborso andrà in diminuzione della sovrimposta votata nell'anno » (1).

459. Il ministero delle finanze in una sua recente circolare riassumeva nei seguenti termini il concetto del legislatore nel dettare le citate disposizioni.

« L'articolo 50 della legge stabilisce che la facoltà nelle Provincie e nei Comuni, di sovrimporre centesimi addizionali all'imposta erariale sui terreni e sui fabbricati è limitata complessivamente a 100 centesimi per ogni lira d'imposta principale, e che

(1) Art. 50, 52, 53, della legge 1 marzo 1886.

tale limite non può essere oltrepassato, che per legge speciale, tranne nei casi di cui ai successivi articoli 52 e 53.

Con l' art. 52 poi si acconsente che i Comuni e le Provincie possano mantenere i centesimi addizionali di sovrimposta, ammessi nei loro bilanci, purchè non eccedano il limite medio rispettivamente raggiunto nei bilanci 1884-85-86.

Finalmente all' art. 53 è stabilito che le spese votate dalle Provincie a titolo di anticipazione, per l'accelerata formazione del catasto, non saranno prese a calcolo nel determinare i limiti della sovrimposta fondiaria provinciale.

Ora occorre tener presente che l' art. 50 della legge contiene una disposizione di carattere permanente, che all'opposto la disposizione dell'art. 52 è transitoria; che cioè la disposizione dell'art. 50 devesi applicare per tutte quelle Provincie e Comuni che ancora non abbiano oltrepassato il limite legale della sovrimposta, mentre l'art. 52 trova la sua applicazione pei Comuni e Provincie che all'atto della pubblicazione della legge 1 marzo 1886, già avevano oltrepassato complessivamente il limite legale.

Si ritiene che non sia stato oltrepassato questo limite, ossia che debba applicarsi il disposto dell'art. 50, quando l'importo medio delle sovrimposte provinciali e comunali nel triennio 1884, 1885-86 non abbia superato i 100 centesimi per ogni lira dell'imposta principale.

Sia ad esempio, 100 l' imposta principale complessiva pei terreni e fabbricati, e pongasi che le sovrimposte provinciali e comunali siano state complessivamente nel 1884 di lire 140, nel 1885 di lire 72, e nel 1886 di lire 80 (in tutto lire 292): si avrà con ciò una media complessiva di lire 97,33 per ogni anno. Ora in questa ipotesi, poichè nei bilanci dei tre anni 1884-85-86, le sovrimposte non eccedettero complessivamente l'imposta principale, volendosi coi ruoli del nuovo, superare il limite legale, si richiede che ne sia provocata l'autorizzazione con legge speciale, bene inteso che l'obbligo di provocare tale legge incombe ai Comuni quando siano essi che, dopo quanto fu preso dalla Provincia dentro il limite legale, abbiano bisogno di eccedere il limite stesso (1).

460. Però potrà farsi a meno della legge speciale in due casi, quando, cioè, giusta l'ultimo capoverso dello stesso art. 50 della legge, le maggiori sovrimposte eccedenti i 100 centesimi, occorrono unicamente per sopperire alle maggiori spese che ven-

(1) Circ. min. finanze (Direz. gen. delle imp. dir.) Div. 3.ª n. 29481-6513, 1 agosto 1886 (*Man. degli Amm.*, xxv, 258).

gono deliberate per accelerare la formazione del catasto, a termini degli articoli 47 e 53; oppure quando si versi nelle condizioni eccezionali ammesse, in linea transitoria, dall'art. 52 della legge.

Sono da considerarsi come fu detto, nelle condizioni eccezionali previste da questo articolo, tutti quei Comuni e quelle Provincie che all'atto della pubblicazione della legge 1 marzo 1886, avevano già oltrepassato complessivamente il limite legale. In questo caso soltanto è permesso mantenere in linea transitoria l'eccedenza, ma per mantenerla occorre: 1. che i Comuni ne dimostrino come di consueto la necessità, e ne riportino l'approvazione della loro autorità tutoria, e che le Provincie riportino l'autorizzazione con Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato; 2. che l'eccedenza in nessun caso superi il limite medio raggiunto *rispettivamente* nei bilanci 1884-85-86, ferme riguardo ai Comuni le condizioni richieste dall'art. 15 della legge 11 agosto 1870 e quelle dell' art. 3 della legge 14 giugno 1874.

Ove poi si dovesse ancora eccedere cotesto limite medio, e quanto alle Provincie, non si trattasse di spesa per accelerare la formazione del catasto (art. 33 della legge), in tal caso la facoltà della maggiore eccedenza non potrà esser data a Comuni e Provincie che per legge speciale.

A conclusione delle premesse osservazioni ed avvertenze consta pertanto:

1. Che a termini dell'art. 50 della legge 1 marzo 1886, occorre una legge speciale per eccedere il limite legale della sovrimposta, quando le nuove sovrimposte provinciali e comunali eccedono per la prima volta complessivamente i cento centesimi per ogni lira d'imposta principale.

2. Che l'obbligo di provocare tale legge speciale incombe ai Comuni, ove siano essi che dopo quanto fu preso dalla Provincia sui cento centesimi, siano obbligati ad eccedere il limite legale.

3. Che i Comuni e le Provincie i quali alla pubblicazione della legge 1 marzo 1886 già avevano oltrepassato il limite legale potranno mantenere anche sul venturo anno 1887 la eccedenza ora ristretta al limite medio *rispettivamente* raggiunto nei bilanci 1884-85-86, e purchè le relative deliberazioni siano approvate, quanto ai Comuni, dalla competente autorità tutoria e quanto alle Provincie, per Decreto Reale sentito il Consiglio di Stato.

4. Infine che ove Provincie e Comuni di cui al precedente n. 3, abbiano da eccedere anche il limite medio del triennio 1884-1885-86, dovranno provocarne l'autorizzazione con legge speciale (articolo 50), eccezione fatta per quelle sole Provincie le qua

dovessero impiegare cotale eccedenza nelle spese per l'accelerata formazione del catasto (articolo 53) (1).

461. La nuova legge non ha però risoluta espressamente una questione, che non ci consta ancora sia stata agitata nella giurisprudenza amministrativa, ma che sorgerà certamente nell'applicazione della legge e nell'urto degli interessi fra Comune e Provincia.

Nel precedente capitolo abbiamo riferita la giurisprudenza formatasi nell' interpretazione delle leggi anteriori a quella del 1° marzo 1886, e per la quale erasi ritenuto che il *limite normale* del 100 per 100 imposto *complessivamente* alla Provincia e al Comune, doveva intendersi nel senso che cioè la Provincia aveva diritto ad attingere per la prima a suo arbitrio nei limiti del 100 per 100 alla sovrimposta, e che il Comune non aveva diritto che di attingervi per la porzione rimanente, salva la facoltà di ricorrere alla Deputazione per essere autorizzato all'eccedenza sul limite normale.

Questa opinione era giustificata dai seguenti principali riflessi, cioè che la Provincia non aveva altre tasse di ordine e applicazione generale da potere sostituire alla sovrimposta, e che per legge non era ad essa negato di eccedere il limite normale — mentre il contrario accadeva per i Comuni (2). Quindi la necessità di lasciare che per la prima la Provincia sfruttasse la sovrimposta, e la convenienza di mettere in seconda linea le esigenze dei bilanci comunali, cui poteva essere provveduto diversamente: e non erano mancati argomenti desunti dalla lettera della legge a sostegno di questa tesi e a confutazione di quella opposta, per cui si sarebbe voluto che Comune e Provincia concorressero in parti uguali, cioè fino al 50 per 100 per ciascuno nella sovrimposta.

La nuova legge, a parere nostro ha completamente mutato il sistema, o almeno la prima interpretazione non è più attendibile, e urterebbe contro quelle stesse necessità che secondo le leggi precedenti potevano giustificare la prima interpretazione. Cessata la facoltà nel Comune di sovrimporre anche oltre il limite normale, ragion vuole che l'uguaglianza fra Comune e Provincia sia ristabilita: e il fondamento di questa opinione si ha nelle disposizioni transitorie contenute nella nuova legge 1 marzo 1886, secondo le quali tanto i Comuni *che le Provincie* potranno mante-

---

(1) Circ. Min. Finanze, (Direz. gen. delle imp. dir.) Div. 3.ª n. 29481-6513, 14 agosto 1886 (*Man. degli Amm.*, XXV, 258).

(2) Vedi G. B. Cereseto — *Le imposte comunali*, vol. II, tit. VII, cap. II.

nere nei loro bilanci la sovrimposta anche oltre il limite complessivo del 100 per 100 *purchè non ecceda il limite medio rispettivamente raggiunto nei bilanci 1884-85-86* (1).

Spieghiamoci con un esempio. Suppongasi che nell'ultimo triennio la Provincia abbia sovraimposto in media in ragione del 75 e il Comune in ragione del 65 per 100 (in tutto 140 per 100, cioè in eccedenza al limite legale). Secondo l'interpretazione data alle leggi precedenti, avrebbe potuto la Provincia sovrimporre in ragione del 90 per 100, e limitare al Comune le sovrimposte normali al 10 per 100, costringendolo ad eccedere, fino a concorrenza delle sue esigenze, il limite normale con tutte le consegnenze relative. Secondo la legge attuale invece la Provincia non potrà più spaziare che nel limite del 75 per 100 stabilito dalla media del triennio, e non più in là: e lo stesso a maggior ragione dovrà dirsi del Comune in relazione alla media dell'ultimo triennio.

In un caso solo l'interpretazione antica potrà ancora essere accolta, quando si tratti di Provincie e Comuni che complessivamente non abbiano ecceduto nel triennio il 100 per cento e, si noti bene, per la sola porzione che mancasse a raggiungere il limite normale.

Suppongasi ancora che la Provincia abbia sovrimposto nel triennio in ragione del 40 e il Comune in ragione del 50 (in tutto 90 per 100, e così entro il limite normale). Potrà in questo caso soltanto la Provincia esaurire interamente a suo profitto il 10 per 100 che ancora rimane a raggiungere il limite normale, ma non potrà spingere più in là l'aumento a scapito del 40 per 100 media della sovrimposta lucrata dal Comune nel triennio.

Come si vede, il contraccolpo della nuova limitazione alla sovrimposta, questa volta si è esteso anche alle Provincie e non ai soli Comuni: nè diversa interpretazione può darsi alle nuove disposizioni, nè a questa il tenore letterale delle medesime ripugna menomamente.

Nei rapporti tra Comune e Provincia lo *stato di fatto* nel triennio, è diventata la base di una nuova *condizione di diritto* (2)

---

(1) Art. 51, legge 1 marzo 1886.

(2) Potrebbe farsi anche un'altra questione. Un Comune che nel triennio aveva ecceduto il limite normale, per le migliorate condizioni del suo bilancio ha potuto nel 1887 ridurre la sovrimposta al limite normale. Potrà nel bilancio 1888 eccedere la sovrimposta nei limiti del triennio? Noi inclininamo per l'affermativa per la ragione che lo stato di fatto ha costituito a favore del Comune una condizione di diritto speciale della quale può sempre valersi. Nè ciò ripugna al concetto della legge che ha avuto per scopo non già di ridurre la misura della sovrimposta che si esigeva per il passato, ma semplicemente, di diminuire l'aumento per l'avvenire.

462. Nulla del resto fu innovato per quanto riguarda la tutela della Deputazione Provinciale, la cui approvazione è pur sempre necessaria affinchè i Comuni possano mantenere l'eccedenza della sovrimposta, ancorchè nella misura della media risultante dal triennio — e nulla è del pari innovato per quanto riguarda il previo esperimento delle tasse obbligatorie e l' impiego dell' eccedenza nel far fronte a spese obbligatorie, o a spese facoltative risultanti da impegni precedenti alla legge 14 giugno 1874 e aventi carattere continuativo.

Una importante innovazione fu stabilita invece a riguardo della Provincia, la quale, nel caso di eccedenza sul limite normale, non può continuare a percepire le sovrimposte, ancorchè nella misura risultante dalla media del triennio, senza averne ottenuto autorizzazione con Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato.

Dopo ciò è superfluo il dimostrare quanto questa legge sia stata disastrosa per le finanze dei Comuni; — e al Parlamento affluiscono le domande di Comuni invocanti il beneficio della legge speciale autorizzante l'eccedenza: nè sono mancate censure gravi a questo provvedimento. Certo è che la nuova legge ha reso più che mai urgente il pronto riordinamento delle finanze dei Comuni, nè forse senza la promessa solenne contenuta nell'art. 51 della legge a questo riguardo, essa avrebbe ottenuto l' approvazione del potere legislativo.

---

(1) Art. 51, legge 1 marzo 1886.

TITOLO VIII.

DECIMO DELLA TASSA DI RICCHEZZA MOBILE A FAVORE DEI COMUNI

CAPO UNICO

463. Il testo unico della legge per l'imposta sui redditi di ricchezza mobile approvato col R. Decreto 28 agosto 1877, confermando un'analoga disposizione della precedente legge del 187 dichiarava che « le Provincie e i Comuni non hanno facoltà di sovrimporre centesimi addizionali alla tassa di ricchezza mobile » (1). Si manteneva così ferma l'avocazione allo stato di quegli addizionali autorizzati dalla legge comunale.

Però, a compensare i Comuni della perdita che venivano a risentire nelle loro entrate, in dipendenza della soppressione della facoltà loro concessa dalle precedenti leggi sull' imposta di ricchezza mobile, di sovraimporre alla tassa erariale, e delle spese per le Commissioni di prima istanza che sono poste a loro carico nello stesso testo unico approvato nell'agosto 1877, si disponeva che « a cominciare dall'anno 1879 sarebbe stata corrisposta ai Comuni una parte dell'imposta incassata dallo Stato nell'anno precedente, tassativamente ai redditi contemplati sotto le lettere *b* e *c* dell'art. 54, che non fossero tassati in nome di alcuno degli enti indicati nella prima parte dell'art. 15, e nella misura di u

---

(1) Art. 70, legge cit.

decimo della somma riscossa, detratti i rimborsi per quote indebite e inesigibili » (1).

464. Il Ministro nel presentare il progetto di legge alla Camera dei Deputati (2) così spiegava i motivi che lo avevano indotto a rinunciare il decimo dell'imposta a favore dei Comuni.

« Io reputo utile che i Comuni abbiano un interesse materiale sui proventi della ricchezza mobile. Mentre ricorriamo alla Giunta per fare le liste dei contribuenti ed a Commissioni composte di cittadini per accertare la materia tassabile, mentre dei Municipi ci serviamo in buona parte del procedimento, è singolare che noi richiediamo dagli uni e dalle altre zelo e diligenza senza alcun compenso. Io credo, di non far torto alle nostre amministrazioni comunali se dico, che non è ragionevole soverchiare ad ogni tratto i Comuni con lavoro e servigi che sono di interesse esclusivo dell'erario dello Stato ».

465. Questo decimo non deve però essere prelevato dall'intero prodotto della tassa governativa, ma dal prodotto della tassa sugli industriali e sui commercianti (cat. *b*) e della tassa che colpisce le professioni, gli stipendi, le pensioni, i vitalizi e simili (cat. *c*). In ogni caso poi il decimo non si preleva sulle tasse erariali messe a carico di Provincie, enti morali, società, ecc.

Le ragioni della limitazione appaiono evidenti: se si fossero compresi anche i proventi delle tasse erariali sui redditi perpetui e sui capitali dati a mutuo, e su quelli dipendenti da pensioni pagate dallo Stato, dalle Provincie e simili, ne sarebbe derivato troppo diverso trattamento tra Comune e Comune, giacchè i Comuni che fossero sede degli uffici provinciali, di un istituto di credito ecc., avrebbero lucrato una tassa a carico di una ricchezza che il più delle volte non ha relazione alcuna col Comune medesimo. Limitato invece il prelievo del decimo agli accennati cespiti, manteneva il carattere di una tenue sovrimposta non più, come una volta, a carico dei contribuenti, ma questa volta invece a carico dello Stato.

466. E questo concetto ebbe appunto il suffragio dell'autorità del Consiglio di Stato.

Il decimo sulla imposta di ricchezza mobile, accordato ai Comuni dallo Stato, non ha carattere di sovrimposta comunale, ma è un assegno fatto ai Comuni stessi a titolo oneroso, quindi è computabile nel censo elettorale per la costituzione della somma richiesta.

---

(1) Art. 72, *ivi*.

(2) Progetto presentato alla Camera dei Deputati nella tornata 10 maggio 1877.

Il Consiglio ha considerato:

« Che pel n. 1 dell'art. 3 della legge elettorale 22 gennaio 1882, al regio tributo erariale, deve aggiungersi il provinciale, ma non il comunale per determinare l'ammontare delle lire 29,80 il cui pagamento conferisce titolo allo elettorato;

Che il decimo di cui si tratta nel quesito ministeriale, non ha vero carattere di sovrimposta comunale; ma, come bene osserva il Ministero, è un assegno che ha fatto lo Stato ai Comuni per le spese di distribuzione dell'imposta;

Che questo carattere del decimo accordato ai Comuni sulla imposta di ricchezza mobile dall'art. 16 della legge 23 giugno 1877 e dall'art. 72 del testo unico della legge sulla detta imposta del 24 agosto 1877, n. 401, risulta dalla locuzione stessa della legge « Sarà corrisposta ai Comuni una parte dell'imposta incassata dallo « Stato nell'anno precedente..... nella misura di un decimo della « somma riscossa »;

Che per ciò questo decimo non costituisce una sovrimposta stabilita a favore dei Comuni, ma un assegno e corresponsione fatta loro a titolo oneroso;

Per questi motivi la Sezione è di parere che il decimo di cui si tratta non si possa detrarre dal computo per la costituzione della somma di lire 29,80 » (1).

467. Però forse contro l'intenzione manifestata dal legislatore, il quale aveva ordinato il prelievo del decimo su quei soli cespiti che avessero più attitudine a rappresentare un provento locale, l'esperienza di pochi anni ha fatto riconoscere insufficiente e non giusto in ogni sua parte il modo con cui se ne eseguisce il riparto.

Infatti per l'art. 13 della legge, la tassa di ricchezza mobile è dovuta per tutti i redditi che vi sono soggetti, nel Comune nel quale il contribuente ha il suo domicilio, e i possessori di due o più stabilimenti, posti in Comuni diversi, fanno *una sola dichiarazione complessiva* nel Comune in cui tengono lo stabilimento o la sede principale, e pagano l'imposta *complessivamente* nel Comune medesimo.

Da queste disposizioni e dalla mancanza nel regolamento 24 agosto 1877 per l'applicazione della legge predetta, di qualunque siasi prescrizione relativa alla devoluzione a farsi ai Comuni del decimo dell'imposta loro attribuita, se ne dedusse che questo decimo spetti esclusivamente al Comune nel quale si opera il pagamento dell'imposta, anche quando questa sia corrisposta da quel contribuente, o da quella società, che avendo più stabilimenti in diversi Comuni

(1) Vedi il parere riportato nel *Man. degli Amm.*, ann. 1882, p. 117.

pagano *complessivamente* l' imposta nel Comune dove hanno il loro domicilio o tengono la principale sede o stabilimento della loro industria, a tenore dell'art. 13 della legge (1).

468. La conseguenza è perfettamente giuridica, ma estremamente grave ed ingiusta: nè qui possono avere applicazione i temperamenti introdotti dalla giurisprudenza in caso analogo per la tassa di esercizio e rivendita (2), trattandosi di prelievo sul reddito di una tassa generale governativa, regolato quindi dai principii che governano la tassa medesima, e non dell'applicazione li una tassa locale vera e propria.

Suppongasi il caso. Una ditta ha uno o più opifici in Comuni liversi, e tiene la sua residenza in Genova. Quei Comuni, che fe- ero sacrifici, incontrarono impegni per costrurre strade, riordi- iare i servizi pubblici, provvedere all'igiene, all'istruzione, all'il- luminazione, ecc., ecc., (tutte spese in cui più si è esigenti nei Comuni che hanno una popolazione industriale) non percepiscono ın centesimo sulla tassa della ditta esercente gli opifici, la quale viene dichiarata e pagata in Genova, al cui Comune è devoluto ntero il decimo. Il che non è giusto, poichè si riversa a vantaggio di pochi Comuni un cespite d'entrata sul quale essi non hanno ragione, e lo si toglie invece a quelli nei quali ha origine e vita l reddito colpito dall'imposta. Il danno viene in ispecial modo isentito dai piccoli Comuni, dai quali numerose e insistenti si levarono le proteste (3).

469. Furono promosse interpellanze nel Parlamento all'effetto i far cessare tali inconvenienti; ma si riconobbe impossibile il rovvedere senza una nuova legge.

E precisamente a questo effetto gli on. Adamoli e Papa nel- 'anno 1885 presentarono al Parlamento un progetto con cui si ropone di modificar la legge vigente, nel senso che coloro i quali

---

(1) Nota della Direzione generale delle imposte dirette 3 luglio 1878, . 51537-8561, all'Intendenza di Finanza di Milano.

« Secondo l'art. 13 della legge per la tassa di ricchezza mobile, la di- hiarazione dei redditi ed il pagamento dell'imposta di regola va fatta el Comune dove il contribuente ha il domicilio, e non nel Comune ove redditi si producono, a ciò non ostando il contrario interesse dei Co- iuni ai quali per disposto dell'art. 72 della legge è accordato un decimo ell'imposta. Infatti, abolito il sistema della ripartizione del contingente, essava il motivo pel quale l'imposta doveva pagarsi nel luogo ove si roducevano i redditi, ossia nel luogo di principale abitazione del con- ribuente ».

(2) Cereseto, *Le imposte comunali*, vol. I, n. 171 e seg.

(3) Prova dell'agitazione generale dei Comuni contro un tale ordina- ento è il fatto che ben 1967 Comuni del Regno recentemente recla- arono al Ministero delle Finanze, insistendo perchè fosse provveduto grave inconveniente.

possedono due o più opifici situati in Comuni diversi, oltre la dichiarazione complessiva, siano tenuti a indicare la rendita particolare di ciascuno dei varii stabilimenti, e su questa rendita, accertata nelle forme ordinarie, sia corrisposto il decimo ai Comuni nel territorio dei quali gli opifici si trovano. E la stessa disposizione dovrebbe aver luogo quando un contribuente posseda un solo opificio situato in Comune diverso da quello in cui è domiciliato.

In tal modo, senza turbare i diritti e gli interessi dei contribuenti, nè le ragioni dell'erario, si potrà ottenere una più equa applicazione della legge del 24 agosto 1877 con notabile vantaggio di molti Comuni minori.

TITOLO IX.

IMPOSTE E TASSE SOPPRESSE DALLA LEGISLAZIONE VIGENTE, O CON ESSA INCOMPATIBILI.

CAPO UNICO.

70. *Accenno ad alcune questioni su tasse non più applicabili sotto l'impero delle leggi vigenti.*
71. *Imposte illegali e tasse speciali per le spese di culto: privative e tasse personali diverse.*

Sezione I.

Imposte speciali non più ammesse per le spese di culto e simili.

72. *Tasse a carico dei parrocchiani per la conservazione delle Chiese.*
73. *Delle spese per la conservazione degli edifizi inservienti al culto: se e quando possano ritenersi ancora fra le obbligatorie. Leggi anteriori.*
74. *I Comuni devono provvedere a tali spese coi redditi generali del bilancio.*
75. *Istruzioni ministeriali.*
76. *Tanto meno possono i corpi morali e gli istituti di culto imporre tasse a carico degli abitanti nel Comune.*
77. *Il Comune non può imporre una tassa sull'uso delle sedie nelle chiese.*
78. *Illegittimità di una tassa per l'apposizione di lapidi commemorative nelle chiese.*

Sezione II.

asse illegali in corrispettivo di servizi che devono essere gratuiti.

9. *Inammessibile una tassa sul trasporto dei cadaveri e sull'inumazione nelle tombe comuni.*
0. *Inammessibile una tassa sulle celebrazioni degli atti di matrimonio.*
1. *Inammessibile una tassa sulle pubblicazioni richieste al sindaco in senso dell'art. 716 cod. civ.*
2. *Inammessibile una tassa pel medico.*
3. Il moggiatico.

Sezione III.

Privative e tasse personali non ammessibili.

470. I Comuni non possono imporre altre tasse all'infuori di quelle espressamente stabilite dalle leggi speciali: però quantunque nessuno possa dubitare di tale principio fondamentale nel diritto tributario dei Municipi, non di rado si sollevarono questioni sulla imponibilità di certe tasse che avevano radice in anteriori ordinamenti, e che si vollero da alcuni Comuni sostenere come non incompatibili colla legge vigente.

La giurisprudenza amministrativa, anche recente, abbastanza frequentemente dovette risolvere simili contestazioni: e non sarebbe completo il commento alle tasse locali vigenti, senza accennare a quelle che si devono ritenere come soppresse.

471. Speciali questioni si sollevarono principalmente in relazione alle tasse per le spese di culto, e alle tasse per servigi privati del Comune, reminiscenze delle antiche *regalìe*.

SEZIONE I.

Imposte speciali non più ammesse per le spese di culto e simili.

472. In alcuni Comuni si permette ancora oggidì l' esazione di una tassa speciale per contributo alle spese *per la conservazione delle Chiese.*

Riteniamo contraria alla legge l' imposizione di un tale contributo che in pratica si riscuote per ruoli come una tassa personale e diretta.

Una tale questione però si riannoda a quella del concorso dei Comuni nelle spese di conservazione degli esercizi inservienti al culto, la quale per vero non è troppo chiaramente risoluta nel nostro diritto, varia e incerta essendo tuttora la legislazione al riguardo. Donde l'opportunità di alcuni cenni speciali.

473. La legge comunale del 1859 (1) obbligava i Municipi a far fronte « alle spese di culto nei casi e nei limiti fissati dalle leggi e discipline in vigore ».

La successiva legge 20 marzo 1865 non comprese più tale spesa in quelle obbligatorie fissate nell'art. 116; era concetto del legislatore che anche in questa parte la libertà dei culti fosse rispettata, e non fosse imposto all'universalità dei cittadini l'onere della spesa per un culto qualsiasi.

Solo in via transitoria venne disposto che « fino a che non sia approvata una legge che regoli le spese del culto, sono obbligatorie pei Comuni quelle per la conservazione degli edifici ervienti al culto pubblico, nel caso di insufficienza di altri mezzi per provvedervi »; la quale disposizione speciale era l' anello di congiunzione tra la legislazione antica e la moderna su questo proposito. Faceva riscontro a tale disposizione, l' altra di carattere pure transitorio contenuta nell' art. 252 della stessa legge comunale, per cui dovevano « continuare ad osservarsi le leggi speciali che hanno rapporto colle Amministrazioni (comunali e provinciali) *in quanto non siano contrarie alla presente legge* ».

Dal combinato disposto dei due articoli, risultavano pertanto conservate ancora in vigore le precedenti leggi, in quanto avevano attinenza alla materia delle spese di culto (2).

---

(1) Art. 111, legge 23 ottobre 1859.

(2) Consiglio di Stato, 28 maggio 1875 (*Gazzetta dei Tribunali*, Genova, XV, III, 165; *Giurisp. Cons. di Stato*, I, 60); — 29 marzo 1873, Comune di Spotorno-Deputazione provinciale di Genova (*Giurisp. Tor.*, , 484; *Legge*, XIII, II, 81); — Torino 24 marzo 1872, Comune di Oleggio-Parrocchia di Oleggio (*Giurisp. Tor.*, IX, 425); — 19 aprile 1870, Consiglio comunale di Treia (*Riv. Amm.*, XXI, 127; *Legge*, X, II, 245);

Così fu deciso che nelle provincie parmensi continuino ad essere in vigore le disposizioni dei Decreti 30 dicembre 1809 e 14 febbraio 1810 relative agli oneri dei Comuni pel restauro degl edifici sacri (1).

Nelle Provincie venete fu analogamente ritenuto tuttora vigente il Decreto italico 5 gennaio 1808 che chiama i Comuni a sostenere siffatta passività in via sussidiaria ai patroni, alle fabbricerie ai benefizi parrocchiali (2). E lo stesso obbligo nelle Provincie toscane fu ritenuto incombere tuttora nel seguente ordine, prima ai patroni e poi al Comune (3).

E finalmente per ciò che concerne i Comuni delle antiche Provincie del Regno la giurisprudenza del Consiglio di Stato e dei Tribunali concordano nel dichiarare sempre vigenti le RR. Patent 6 gennaio 1824.

In senso della vigente legge comunale vi sono dunque ancora delle *spese obbligatorie pel culto,* limitate però solo a quanto concerne la *conservazione degli edifici sacri,* e non più (4). Nè cre

— Casale 1 gennaio 1868, Corrado-Calcamezzi (*Legge,* VII, II, 168; *Manuale,* VII, 152); — Cass. Torino 5 giugno 1856, D' Azeglio-D' Arcour (*Racc. Giurisp.,* VIII, I, 609); — Casale 4 dicembre 1857 (*Giurisp. Casal.* 1856-1857, p. 108); — Consiglio di Stato 10 dicembre 1861 (*Legge,* I, II 45); — 8 ottobre 1869 (*Riv. Amm.,* XXI, 127); — 23 novembre 186 (*Riv. Amm.,* XXI, 916); — 21 marzo 1871 (*Riv. Amm.,* XXII, 398).

(1) Vedi *Riv. Amm.,* a. 1877, p. 60; *Man. degli Amm.,* a. 1876, p. 12 « Per massima assodata da costante giurisprudenza del Consiglio Stato, nelle provincie parmensi sono tuttora in vigore i decreti napoleonici 30 dicembre 1809 e 14 febbraio 1810.

« Pure è assodato che anche a fronte del disposto dell'art. 237 dell legge comunale, ed anzi per argomento tratto dallo stesso articolo, p ristauro delle chiese e case parrocchiali, in virtù dei sopra citati decret all'obbligo del concorso sono tenuti nell'ordine seguente: i patroni, coloro che hanno assunto obbligo contrattuale di provvedere alla fabbrica coloro che per consuetudine le hanno sempre sostenute; le rendite d beneficio che sopravanzano; le rendite delle chiese che eccedono i bisogni delle chiese stesse; i parrochiani, e finalmente dopo tutti il Comune

« Quindi se un Comune ha accordato un sussidio da ripartirsi in tr esercizi per ristauri alla chiesa parrocchiale, e non sia provato che no sieno stati eccitati coloro che debbono sostenere la spesa nell' ordin sopradetto, non può dirsi stabilito l'obbligo del Comune di provvede esso alla spesa occorrente.

« Perciò se il Comune eccede il limite massimo della sovrimposta, l sue condizioni finanziarie impediscono che esso possa fare spese non d chiarate obbligatorie dalla legge, e deve respingersi il ricorso prese tato contro il decreto della Deputazione che cancellava dal bilanci comunale la somma corrispondente ». — Cons. di Stato 14 dic. 188 Comune di Lugagnana, Val d'Arda (*Man. degli Amm.,* a. 1883, p. 14

(2) Parere Consiglio di Stato, 22 dicembre 1876. (*Riv. Amm.,* ann 1877, p. 155).

(3) Parere del Consiglio di Stato, 8 ottobre 1869. (*Riv. Amm.,* ann 1870, p. 127).

(4) La Cassazione di Napoli è andata anche più in là, come appa dalla massima seguente: « Il Comune tenuto in forza di antiche disp

diamo, concordi in ciò colla costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, che l'efficacia del citato art. 237 della legge comunale e provinciale sia venuta meno per le disposizioni delle leggi 7 luglio 1866 e 15 agosto 1867 che eventualmente pongono a carico del fondo per il culto le anzidette spese di conservazione, poichè per ora l'eventualità accennata dalla legge è lontana dall'essersi verificata; e perchè le due ultime leggi se hanno certamente aggiunto un nuovo obbligato a concorrere in tali spese, non hanno certo esclusa la partecipazione del Comune: e l'abrogazione tacita non può aversi per la sola coesistenza di due leggi, ma per la loro incompatibilità (art. 5, Disp. prelim. al Cod. Civ.).

Per la stessa ragione non crediamo nemmeno che su questo particolare abbia portato innovazione la legge del 1873 colla quale si lasciava impregiudicato lo stato della legislazione anteriore, ripetendo anzi le promesse di una legge regolatrice della materia ecclesiastica.

Però dal fatto che a termini delle vigenti leggi siano tuttora a carico dei Comuni le spese per la conservazione degli edifici inservienti al culto, previste dalle leggi anteriori, non ne consegue che queste spese, per quanto *in alcuni casi obbligatorie*, possano autorizzare i Comuni ad imporre contribuzioni sugli abitanti per farli concorrere direttamente al soddisfacimento dell' onere conservato a carico di essi Comuni.

474. Il diritto canonico aveva stabilito l' onere nei parrocchiani, sussidiariamente dopo i beneficiati, i decimanti e i patroni, di far fronte alle spese per la conservazione degli edifici inservienti al culto (1).

Le leggi civili che precedettero la legislazione moderna confermarono un tale principio, e più specialmente le RR. Patenti 6 gennaio 1824 avevano disposto che « le spese di manutenzione e riparazione delle chiese e case parrocchiali dovessero essere ripartite fra i parrocchiani delle rispettive chiese in quei Comuni che abbiano più parrocchie e si comprendessero fra le spese comunali straordinarie in quei Comuni che abbiano una sola parrocchia » (2).

Ora, invocando le disposizioni di diritto transitorio contenute

---

sizioni legislative a pagare ai Parroci od a qualunque altro sacerdote investito della cura d'anime un assegno di congrua, continua ad esservi obbligato anche sotto l'impero delle vigenti leggi.

Le leggi sulla liquidazione dell'asse ecclesiastico non hanno innovato alla legislazione anteriore quanto all'onere delle spese di culto ed al pagamento di congrua a carico dei Comuni ». — Cass. Napoli, 25 aprile 1883. De Luca c. Municipio di Centola (*Riv. Amm.*, a. 1884, p. 29).

(1) Concilio di Trento. Sess. XXI, cap. VII, *De reform.*

(2) Art. 4, RR. Patenti 6 gennaio 1824.

nell'art. 252 della legge comunale, alcuni giudicati trovarono modo di legittimare ancora oggigiorno una tassa speciale (1). Ma non pare fondata una tale interpretazione perchè l'art. 252, se ammette per eccezione l'osservanza delle leggi anteriori, la limita però in quanto queste *non siano contrarie alla presente legge* e nulla è più contrario alla legge che rendere semplicemente dimostrativa, anzichè tassativa la enumerazione delle tasse locali fatta nell'art. 118 di essa legge comunale e provinciale.

Nè meglio può essere fondata una tale giurisprudenza sull' articolo 237 della stessa legge, che se ha mantenuto l'efficacia delle leggi anteriori in quanto potevano indurre all'obbligatorietà delle spese di culto, non poteva con questo solo fatto autorizzare implicitamente la riscossione di una tassa speciale. Non tutte le spese obbligatorie dànno invero diritto alla riscossione d'una tassa *ad hoc*.

Sopratutto poi contro tale interpretazione sta lo spirito di tutta la nostra legislazione: lo Stato e il Comune possono essere tenuti alle spese di culto, considerato il culto come fatto che può interessare la generalità degli abitanti, e ciò senza offendere direttamente il sentimento della libertà dei singoli, ma questa offesa sarebbe diretta, quando al contribuente si domandasse coattivamente un'imposta esclusivamente diretta all'incremento di un culto che può non essere il suo.

475. Finalmente l'illegittimità di una tassa speciale di questa natura si dimostra nel fatto stesso della mancanza di un criterio determinato per la sua applicazione: infatti dovrà riscuotersi col sistema delle tasse locali, col sistema dei dazi, con quello della sovrimposta ai tributi diretti? Il silenzio tenuto dalla legge su questo punto è troppo grave e significante per potere lasciare ragionevole argomento di dubbio in proposito.

Ben è vero che il Ministero, pronunciandosi in senso favorevole alla tesi della conservazione della tassa speciale, aveva stabilito che la stessa dovesse riscuotersi come aumento alla sovrimposta.

« Nell'obbligo spettante ai parrocchiani giusta le RR. Patenti 6 gennaio 1824, di sostenere le spese occorrenti alle riparazioni e manutenzione delle fabbriche parrocchiali, non debbono intendervisi inclusi i soli abitanti di fatto della parrocchia, ma sibbene tutti coloro che possedono beni nel territorio compreso nella circoscrizione parrocchiale, che profittano del culto, o per se stessi

---

(1) Quanto alla conservazione degli edifici inservienti al culto, deve provvedersi alla spesa coi fondi particolari della chiesa o fabbriceria parrocchiale, e in mancanza di questi sono a ciò tenuti il titolare del Beneficio, i decimanti, i patroni, e finalmente *in sussidio* di questi i parrocchiani e il Comune.

App. Torino, 8 maggio 1874. (*Riv. Amm.*, a. 1875, p. 37).

o pei coltivatori delle loro terre, o pei dipendenti a qualsivoglia titolo, *di guisa che il relativo riparto si deve operare secondo il sistema delle altre spese obbligatorie, cioè sulla base delle contribuzioni dirette sopra tutti i proprietari delle frazioni costituenti la parrocchia, sieno o no residenti nella parrocchia stessa* » (1).

Ma invano si cercherebbe nella legge del 1865 e nelle posteriori che ritoccarono successivamente la materia delle sovrimposte, una disposizione sola che autorizzasse siffatto sistema. Il carattere obbligatorio delle spese di culto potrà autorizzare l'eccedenza della sovrimposta generale, ma non potrà costituire titolo alla compilazione di un ruolo speciale: e in ogni caso l'aumento della sovrimposta oltre il limite normale, non potrà essere legittimo se non dato il concorso delle altre condizioni tutte imperiosamente volute dalla legge del 14 giugno 1874 e dalle precedenti.

476. Dimostrato così che i Comuni non possono esigere una tassa speciale per le spese di culto, a maggior ragione si dovrà conchiudere che tale diritto manca nel parroco *pro tempore*, nella fabbriceria e negli altri corpi morali e istituti di culto.

Fu deciso però che il Sindaco del Comune non ha veste per rappresentare in giudizio i comunisti possidenti che contendono al parroco il diritto di collettare prodotti agricoli, se a tale collettazione fu sempre estraneo il Municipio (2). Si avverta però che

---

(1) Nota ministeriale 12 novembre 1872, div. 4ª, sez. 2ª, n. 15875. Parere conforme al Consiglio di Stato (*Riv. Amm.*, anno 1873, p. 64).

Il quesito, che provocò la riferita decisione, era così concepito: « Se sotto la parola *parrocchiani* nel senso delle Patenti del 6 gennaio 1824, debbano intendersi le sole persone che abitino effettivamente nella parrocchia, o anche quelle che vi posseggano beni stabili, quantunque non domiciliate nel Comune, e quindi se le spese di culto poste a carico dei parrocchiani dalle Patenti medesime debbano ripartirsi fra gli individui che dimorano nella parrocchia, od anche fra i proprietari o possessori di beni stabili nel luogo, ma che hanno il loro domicilio fuori di esso ». V. la questione trattata nella *Riv. Amm.*, anno 1871, pag. 178.

(2) App. Torino, 29 marzo 1867 (*Giurispr.*, IV, 346).

« Dappoichè infatti è accertato agli atti, che alla prestazione dei generi di che si tratta, fu sempre estraneo il Municipio di Roasio, e giusta le allegazioni dello stesso Municipio si operavano le somministranze di que' generi a titolo di semplice e spontanea oblazione al parroco, ora in maggiore, ora in minore quantità, non dalla generalità degli abitanti del Comune di Roasio, che consta di più frazioni, ma da soli parrocchiani proprietari de' beni della frazione di San Maurizio, ed è pure costante che nè il Municipio nè i parrocchiani sostengono alcuna spesa a benefizio di quella parrocchia —; in tale condizione di cose evidentemente manca l'interesse e quindi di azione il Municipio per assumere la rappresentanza in giudizio de' parrocchiani della borgata di San Maurizio, per contestare al parroco il diritto della summentovata collettazione, non essendo autorizzato nè dalla legge nè dai doveri di pubblica amministrazione di portarsi solidario e mallevadore di privati interessi.

nel caso non si trattava di riscossione di una tassa vera o propria ma di semplici oblazioni fatte *nullo jure cogente.*

477. Allo stesso modo che il Comune conserva ancora oner speciali per le spese di culto, continua ancora ad avere qualch ingerenza attiva nell'amministrazione delle chiese parrocchiali: cos a ragion d'esempio in tutte le Provincie in cui ha ancora appli cazione il decreto napoleonico del 30 dicembre 1809, il Sindac è di diritto membro del Consiglio di fabbriceria (1).

Però una tale ingerenza non può trascendere dai limiti segnat da quelle leggi e dalle leggi attuali.

Così fu deciso che — « solo all'Autorità cui incombe provveder all'ordine pubblico, compete di dare i provvedimenti per curare i mantenimento dell'ordine e della polizia nei locali pubblici, ep perciò anche nelle chiese, quando lo richiedano gravi motivi d interesse generale, per ovviare ad inconvenienti o pericoli d pubblico turbamento; e quindi fu ritenuta nulla la delibera zione del Consiglio comunale con cui avesse provveduto in pro posito.

Del pari il Consiglio comunale non ha alcun diritto d'imporr una tassa sull' uso delle sedie esistenti nella chiesa parrocchial e provvedute dal parroco, il quale come unico proprietario dell medesime può concederle gratuitamente, ovvero subordinarn l'uso ad una retribuzione » (2).

478. Il citato decreto napoleonico autorizza le Fabbricerie concedere ai privati l'apposizione di lapidi commemorative nel l'interno dei tempi, dietro la corresponsione di una somma d determinarsi (3). Non potrebbe il Comune avocare a sè tale fa

---

Invano, per fondare il suo assunto, ricorre il Municipio al dispost dell'art. 79 della legge 30 ottobre 1859, corrispondente all'art. 82 dell nuova legge del 20 marzo 1866; la semplice lettura di tale articolo per suade della sua inapplicabilità al caso, imperciocchè l'oggetto della do manda del Municipio non si riferisce punto ad istituzioni fatte a pr della generalità degli abitanti del Comune o delle sue frazioni, che l prima parte di detto articolo volle sottoposte alla vigilanza del Comune ma sì bene di semplice collettazione di prodotti agricoli per parte de parroco da' possidenti della sua parrocchia, oggetto questo d'interess meramente privato, nè pure si tratta d'interesse de' parrocchiani ch sostengono qualche spesa a termini di legge a benefizio della parrocchia cui accenna la seconda parte di detto articolo, essendo allo stato degl atti escluso, che i parrocchiani di San Maurizio concorrano in alcun spesa a quel riguardo ».

Vedasi la sentenza della stessa Corte pubblicata nel periodico *La Giu risprudenza,* 1867, pag. 240, e nota, *ivi.*

(1) Art. 4, Decreto imperiale, 30 dicembre 1809.

(2) Cons. di Stato. 8 febbraio 1884 (*Man. degli Amm.*, a. 1884, p. 183)

(3) Art. 36, Decreto imp. citato.

coltà e decretare una tassa analoga a quella per la concessione di sepolture distinte (1).

Sezione II.

Tasse illegali in corrispettivo di servizi che devono essere gratuiti.

479. Il Comune non può in nessun caso assoggettare al pagamento di una tassa gli atti e gli uffici che deve compiere gratuitamente in esecuzione delle attribuzioni ad esso affidate. Non potrebbe quindi imporre tasse sul trasporto ordinario dei cadaveri al cimitero, o per l' inumazione dei medesimi nelle tombe comuni (2).

480. Coerentemente a questi principii, fu pure deciso non essere legale il regolamento deliberato da un Consiglio comunale con cui siasi stabilita una tassa a carico di coloro che vogliono celebrare il matrimonio civile nel tempo in cui gli uffici comunali non sarebbero aperti (3). In molte città sogliono i cittadini prendere argomento da questo servizio straordinario per fare oblazioni che i Comuni devolvono a vantaggio delle Opere pie del luogo; ma in questo caso non vi è che un atto di liberalità da parte del Comune che presta un servizio non dovuto, e dei privati che liberamente beneficano.

481. L'incarico dato al Sindaco dall' art. 716 del Codice civile, delle pubblicazioni nel caso di denuncia di bestie trovate vaganti nei fondi altrui, è affidato ad esso quale autorità politica. Non possono in conseguenza i Comuni esigere alcun diritto per queste pubblicazioni (4).

482. Tutte le tasse dirette personali in favore dei Comuni e delle Provincie, e conseguentemente anche la tassa medica che esisteva in Lombardia, furono abolite il 1° gennaio 1864, al quale tempo si retrotrasse l' attuazione della legge 14 luglio 1864 relativa all'imposta di ricchezza mobile (5).

Nè la legge organica sull'amministrazione dei Comuni, nè altra legge autorizza i Comuni ad imporre una tassa da riscuotersi per mezzo di ruolo speciale da tutte le famiglie residenti nel Comune, in proporzione della loro agiatezza, per sopperire alla spesa di una condotta medica generale (6).

---

(1) G. B. Cereseto, *Le imposte comunali*, vol. I, n. 594 e seg.

(2) Cereseto, *Le imposte comunali*, vol. I, n. 604.

(3) Cons. di Stato, 18 maggio 1877 (*La Legge*, XVIII, II, 34).

(4) Nota Min. Int., 4 dicembre 1869 (*La Legge*, X, 58).

(5) Cons. di Stato, 9 maggio 1871 (*La Legge*, XI, 237).

(6) Cons. di Stato, 6 agosto 1879, Comune di Terranova Pausania (*Riv. Amm.*, ann. 1879, p. 682).

483. Non può del pari essere ammessa una tassa così detta di *moggiatico* pel mantenimento di una squadra di guardie campestri (1).

Sezione III.

Privative e tasse personali non ammessibili.

484. Già parlando della tassa per l'occupazione di suolo ed aree pubbliche, si è accennato entro quali limiti e sotto quali condizioni la stessa sia applicabile. Il Comune come non può interdire ai privati l'uso ordinario e *non praeter fundi naturam* dei luoghi pubblici, non può del pari sottoporre a tassa l'uso stesso.

Così sotto pretesto di garanzia per l'esazione dei dazi non possono i Comuni imporre oneri al libero transito per le vie.

La legge 3 luglio 1864 sui dazi di consumo governativi e comunali nell'art. 19 si rimetteva alle disposizioni del regolamento, per la determinazione delle « norme pel deposito e per la restituzione di dazi per l'esportazione di prodotti soggetti a dazio nei Comuni chiusi ». E il regolamento disponeva che « nei Comuni chiusi che difettano di comode vie di circonvallazione è permesso il transito di generi soggetti a tassa, sotto scorta di agenti daziari, ovvero sotto cauzione » (2).

La legge comunale e provinciale richiamava le precedenti disposizioni e vietava ai Consigli comunali di *mai imporre onere o divieto al transito immediato, fuor quello di determinare le vie di passaggio nell' interno del capoluogo o di vietarlo quando esistono altre vie di circonvallazione* » (3).

485. Il Consiglio di Stato a ragione dichiarò contraria all'art. 118 della legge, la tassa che si volesse imporre dal Comune, a titolo di occupazione di suolo pubblico, su tutti i legni e altri

---

(1) Cons. di Stato, 18 gennaio 1873 (*Riv. Amm.*, ann. 1873, p. 131).

(2) Art. 22 reg., 10 luglio 1864.

(3) Art. 118, legge com. e provinciale.

« Dalle disposizioni di legge sul transito delle merci di consumo emerge come il medesimo sia egualmente permesso ai transitanti sia sotto la scorta, come sotto cauzione.

Quindi la legge comunale 20 marzo 1865, allorchè vieta ogni onere o divieto riguarda in modo speciale il transito sotto scorta, facendo solo lecito di determinare le vie interne per le quali debba operarsi il transito.

La retribuzione di cent. 30 per ogni collo di transito sarebbe certamente un *onere* imposto al transito sotto la scorta, quindi il medesimo deve ritenersi proibito dalla legge ». — Cons. di Stato, 8 luglio 1870 (*Man.*, 1870, p. 171).

veicoli da traffico che vengono nel territorio del Comune, esclusi solo quelli che vi passano per semplice ed immediato viaggio (1).

486. La facoltà concessa ai Comuni d'imporre una tassa sul valore locativo delle abitazioni e delle immediate loro dipendenze, non include quella di tassare le porte in ragione del loro numero. La tassa sulle porte non entra nel novero di quelle permesse ai Comuni (2).

Osservò in proposito il Consiglio di Stato che « la facoltà concessa ai Comuni coll'art. 16 del regio decreto 28 giugno 1866, d'imporre una tassa *sul valore locativo* delle abitazioni e delle immediate loro dipendenze, non include quella di tassare le porte *in ragione del numero*, come è anche chiarito dal regio Decreto 31 gennaio 1867, n. 3524. Il richiamo alle discussioni seguìte in Parlamento non è attendibile e non ne risulta per alcun modo che una tassa sul valore delle case e dipendenze possa commisurarsi pel numero delle porte » (3).

487. Per identità di ragione il Consiglio di Stato ritenne che l'affissione degli stampati nei luoghi pubblici non può essere soggetta a tassa, o dazio a favore dei Comuni.

« Non può la predetta affissione essere data in appalto con *privativa*, nè essere considerata come *occupazione di spazi od aree pubbliche*, a termini dell'art. 118, n. 2 e 4 della legge comunale e provinciale. Infatti l'affissione al pubblico non è cosa che si consumi, i luoghi nei quali l'affissione si fa non sono nè spazi nè aree pubbliche; e sia i dazi, sia le tasse, sia le concessioni con privativa non possono dai Comuni imporsi nè stabilirsi fuori dei casi che le leggi prevedono e determinano » (4).

Può bensì l' autorità comunale assegnare i luoghi destinati all'affissione degli stampati, in conformità dell'art. 53 della legge sulla pubblica sicurezza, ma non mai imporre, in qualsivoglia modo una tassa di affissione, tanto più che gli scritti e stampati, i quali non possono affiggersi senza licenza dell'autorità di pubblica sicurezza, sono sottoposti a bollo nell'interesse dell'erario dello Stato.

488. Sotto il titolo della tassa di occupazione di aree pubbliche e godimento dei beni comunali, si accennò al diritto nei Comuni di imporre una tassa impropria, o contributo sugli utenti delle acque comunali. La tutela del Comune può estendersi in certi casi anche al regime delle acque private. Così in virtù dell'art. 544 del Cod. civ. l' amministrazione comunale può interve-

(1) Cons. di Stato (*La Legge*, 21 luglio 1866, VI, 266).
(2) Cons. di Stato, 28 maggio 1867 (*Man. degli Amm.*, a. 1867, p. 243).
(3) Parere cit. Ved. anche *Le imposte comunali*, vol. I.
(4) Cons. di Stato, 2 maggio 1871 (*Riv. Amm.*, a. 1872, p. 311).

nire per regolare il corso e l' uso delle acque di ragion privata, ma ciò è dato soltanto nell'interesse della sicurezza e della quiete pubblica, e perchè meglio si provveda all'incremento dell'agricoltura e delle industrie.

Però l' uso di tali acque non potrebbe essere fatto oggetto di imposta da corrispondersi al Comune (1): ciò potrebbe solo avvenire quando si trattasse di acque facienti parte del patrimonio comunale (2).

489. Nella legislazione italiana è riservata al Governo la tassa sui permessi di caccia, che presso altre Nazioni invece è stabilita a favore dei Comuni.

I Comuni possono vietare la caccia sui proprii fondi, ma non sui fondi degli altri proprietari possessori di terreni nel territorio comunale, i quali sono liberi di permetterla o vietarla. Tanto meno possono legalmente imporre a carico di chi volesse cacciare sul territorio, una tassa sulla caccia (3).

490. Prima della pubblicazione della legge del 1864 sulla tassa di ricchezza mobile, una quantità estremamente varia di tasse personali era in vigore presso i Comuni: e pure molteplici erano le privative comunali analoghe a quelle del peso e misura pubblica, le sole ancora conservate dalla legge comunale. Tutto quel sistema deve ritenersi cessato.

L'esercizio di servizi privativi da parte dei Comuni è in contraddizione collo spirito delle presenti istituzioni e testualmente abolito dalle leggi vigenti (4).

491. La deliberazione colla quale un Consiglio comunale dichiari di stabilire la *privativa della fabbricazione del pane* per un determinato tempo e di formulare apposito regolamento, è in

---

(1) App. Cagliari, 8 ottobre 1881, Duranti c. Comune di Sassari (*Riv. Amm.*, anno 1882, p. 419).

(2) Il Comune non può imporre un correspettivo che per l'uso delle acque comunali.

« I Comuni hanno il diritto di stabilire le tasse per uso delle acque comunali, a carico degli utenti delle acque stesse, e a favore dell'erario municipale. Anche gli utilisti di beni patrimoniali comunali sono soggetti alle tasse stabilite, se non ne siano dichiarati espressamente esenti nell'atto di concessione, e se non sia stata determinata la quantità d'acqua spettante in modo preciso ai beni enfiteutici. Il Comune che aliena i suoi beni patrimoniali o ne ceda il godimento non si presume che rinunci al diritto di colpire di tassa i beni alienati, al pari dei beni dei privati, in favore della generalità degli abitanti ».

App. Torino, 31 luglio 1874. Salino contro Comune di Livorno Vercellese (Bufalini, *La pratica dei lavori pubblici*, Massimario, § 374).

(3) Cons. di Stato, 16 settembre 1880, Comune di Salussola (*Riv. Amm.*, XXXII, 167).

(4) Consiglio di Stato, 9 marzo 1866 (*Legge*, VI, II, 121).

opposizione ai principii economici della nostra legislazione, fondata sulla libertà dell'industria e sulla libera concorrenza. Nè la temporaneità della privativa toglie l'offesa recata alla legge ed ai più sani principii economici (1).

492. Sotto il regime della vigente legge comunale, i Comuni delle Provincie meridionali non hanno più diritto di imporre le privative del *macello*, della *pizzicheria* e simili (2).

493. Nelle Provincie meridionali è rimasta ancora larga traccia della privativa della neve, genere reso necessario dalle speciali condizioni del clima; e anche tale privativa, considerata come tassa, deve dirsi a rigore di diritto, soppressa dalle leggi vigenti.

Fu però deciso dal Ministero che i Comuni della Provincia di Napoli, indicati coll'appellativo di *Casali* nel Decreto borbonico, 9 gennaio 1827, potessero continuare nell'esercizio della privativa (3).

« Circa l'applicazione dell'art. 28 della legge 3 luglio 1864, il Ministero è di parere che la città di Napoli non solo, ma anche i suoi *Casali* abbiano il diritto di esercitare la privativa della neve; dovendosi intendere sotto la denominazione di *Casali* quei Comuni menzionati nel Decreto borbonico del 9 gennaio 1827, e non indistintamente tutti i Comuni compresi sul territorio di questa Provincia.

Giova però avvertire ad ogni buon fine, che da quanto precede non si potrebbe dedurre che gli altri Comuni delle Provincie all'infuori di Napoli o dei suoi casali abbiano, o non abbiano il diritto alla conservazione od istituzione della stessa privativa.

L'art. 28 della legge 3 luglio 1864 essendosi preoccupato esclusivamente di questa privativa per Napoli e pei suoi casali (e ciò

---

(1) Cons. di Stato, 31 luglio 1874 (*Riv. Amm.*, XXV, 146).

Il Consiglio di Stato ha soggiunto: « Se anche in tempo di caro dei viveri si lasciasse che i Comuni, mal consigliati da un vano empirismo, facessero provvedimenti contrari alla libertà, sempre più si radicherebbe nelle moltitudini il pregiudizio che il prezzo delle cose sia in arbitrio dei venditori, e che si possa far nascere il buon mercato con vincoli imposti alla libera concorrenza ».

(2) Cons. di Stato, 27 marzo 1866 (*La Legge*, VI, II, 191).

— Neppure può permettersi, siccome contraria alla libertà del commercio, la disposizione che obbliga i pristinai e venditori di pani e paste a tenere a disposizione del pubblico, tutte le qualità fine e forti, riserbando all'Autorità municipale la facoltà di rilasciare permessi per la fabbricazione e vendita permanente di una determinata qualità. — Decisione ministeriale, 21 gennaio 1871. — Parere conforme del Consiglio di Stato (*Riv.* cit., anno 1871, p. 160).

(3) Nota Min., Direz. gen. gabelle, 7 luglio 1873, n. 49969-7159, al Prefetto di Napoli (*Riv. Amm.*, anno 1873, p. 663).

per la circostanza che ivi la privativa costituiva una specie di regia a pro del Governo), ne deriva che negli altri Comuni della Provincia le cose restano inalterate, non avendovi l'art. 28 veruna influenza, come se per loro punto non esistesse.

Infatti in generale parlando, non v'ha dubbio che siffatte privative sono condannate dalle progredite idee della economia politica, le quali considerano invece la libera concorrenza come il miglior mezzo di tener bene provvisto ed a buon prezzo il mercato, e sta pure di fatto che la libertà di professione, di commercio e di lavoro è generalmente protetta dal complesso delle vigenti leggi costituzionali; ma per contro vi è da osservare, che a termini dell'art. 87, n. 6, della legge comunale 20 marzo 1865 dall'art. 67, n. 1 e 2 del relativo regolamento 8 giugno successivo, n. 2321, i Comuni tra le altre loro attribuzioni hanno pur quelle di provvedere all'annona e all'igiene, di adottare appositi regolamenti, o di dichiarare le regole e le cautele opportune per la fabbricazione e per lo *smercio* dei commestibili come per l' *esercizio* delle arti relative; e di determinare le norme per le mete o calmieri dei generi annonari di prima necessità, quando le circostanze locali e le consuetudini ne giustifichino l'opportunità.

Ciò posto, se qualche Comune ritiene, che ad assicurare ai suoi abitanti lo smercio della neve o del ghiaccio, stante le locali condizioni, sia indispensabile costituire una privativa per la vendita e se la Deputazione provinciale la ritiene giustificata, non si vede come vi si possa mettere impedimento, e come in ciò vi sia alcuna violazione di legge » (1).

494. I Comuni non hanno più diritto di esercitare l'antico diritto di privativa per la fabbrica di polvere da fuoco.

Con la legge 5 giugno 1869, n. 5111 fu abolita la privativa delle polveri da sparo, e per la fabbricazione delle medesime fu imposta una tassa a favore dello Stato. Fu però stabilito che questa tassa è esente dalle sovrimposte comunali e provinciali.

---

(1) In senso diverso si pronunciò invece il Consiglio di Stato nel suo parere 5 giugno 1878 (*Riv. Amm.*, XXIX, 640).

« Se la giurisprudenza ha ammesso che possano verificarsi dei casi eccezionali e temporarii, in cui per misura d'igiene e di sicurezza pubblica possa farsi luogo a eccezionali provvedimenti, e per conseguenza anche allo stabilimento temporario di privative non espressamente contemplate nella legge, non ha però mai ammesso che tali provvedimenti eccezionali e temporarii potessero essere deliberati dall'autorità tutoria ma li ha sempre riservati alla diretta ed esclusiva competenza del Governo, al quale spetta la suprema ispezione della pubblica sicurezza e della pubblica sanità.

« Epperò merita d'essere annullato d'ufficio il decreto della Deputazione provinciale che ha approvato il regolamento per l'attivazione della privativa della vendita della neve in un Comune ».

495. Più ricca ancora è la serie di tasse personali non più compatibili cogli ordinamenti in vigore, e più o meno affini alle attuali imposte di dazio o di esercizio.

Così non sarebbe ora applicabile la tassa comunale che in alcuni paesi si riscuoteva sulla sfarinatura dei cereali.

Nei Comuni chiusi si riscuote sulle farine il dazio governativo e l'addizionale comunale all'introduzione delle medesime nella cerchia daziaria, ovvero all'immissione dei cereali nei molini situati entro essa cerchia.

Negli aperti il dazio sulle farine è d'esclusiva spettanza comunale, e si riscuote invece sulla minuta vendita delle medesime, del pane o della pasta (1).

496. Fu pure deciso che la Deputazione provinciale non può approvare una tassa comunale sulla macinazione delle olive, non essendo da confondere il dazio di consumo sull'olio con un'imposta sulla macinazione delle olive, la quale non può considerarsi come una tassa di consumo (2).

497. Le imposte indirette, non possono essere convertite in tasse dirette e personali, senza dar vita ad una tassa illegale.

« Le tasse comunali, anche permesse dalla legge, non possono essere determinate in quote fisse, e gravare su tutti gli abitanti del Comune, indipendentemente dall'estremo della consumazione del genere e dalla qualità » (3).

498. Dopo la legge 20 marzo 1865 sulla pubblica sicurezza qualsiasi disposizione di regolamento municipale sui teatri non può ritenersi esecutoria. Non potrebbe quindi un Comune continuare a percepire una tassa per licenza di apertura dei teatri, spettando ora all'autorità di pubblica sicurezza il concederla (4).

499. Una tassa sugli stipendi degli impiegati comunali, non essendo contemplata tra quelle che il Comune può imporre, non sarebbe legale (5). E invero con tale sistema si verrebbe ad applicare la tassa di esercizio al di fuori dei casi dalla legge stabiliti.

500. I Comuni non possono stabilire sovrimposte alle tasse marittime di ancoraggio e tonnellaggio, nemmeno nei porti di 4ª classe, la cui conservazione è a loro carico.

---

(1) Circolare del Ministero delle finanze, 18 ottobre 1868 (*Man.*, anno 1869, p. 33).

(2) Cons. di Stato, 27 luglio 1869 (*Man. degli Amm.*, anno 1869, p. 263).

(3) Cons. di Stato, 10 ottobre, 1866 (*Man.*, anno 1867, p. 378).

(4) Cons. di Stato, 21 luglio 1866 (*Man.*, anno 1866, p. 392).

(5) Deputazione provinciale di Napoli, 15 gennaio 1868 (*La Legge*, anno 1868, p. 162).

Non possono neppure stabilire una tassa a titolo di occupazione di suolo pubblico lungo i siti di sbarco dei porti stessi (1).

A complemento di questi cenni crediamo opportuno di notare come ripetutamente si discusse in Italia della convenienza di stabilire per legge una tassa supplementare di ancoraggio a profitto dei Comuni, per dare maggior incremento alle opere di costruzione dei porti a carico di essi Comuni.

Il Congresso delle Camere di Commercio, riunito in Roma, nel novembre dell'anno 1875, dopo lunga discussione tra uomini dotti ed esperti, diede voto favorevole alla istituzione di detta tassa.

Ad essa si dichiarò favorevole la Commissione incaricata di esaminare la riforma delle tasse marittime, nella relazione del 15 dicembre 1880 (2), per le seguenti considerazioni:

« I porti italiani hanno d'uopo d'ingenti e costosi lavori: ma il Governo, le Provincie, i Comuni non hanno mezzi finanziari bastevoli per provvedere ad essi adeguatamente: ed ogni argomento che appaia atto a procacciare pecunia, per opere tanto desiderate, non deve essere trascurato. Vi è chi non attribuisce ad una moderata tassa d'ancoraggio effetti notevolmente dannosi per la navigazione italiana; e trattandosi qui non di un peso generale, ma di una facoltà di cui avranno ad usare, secondo i vantaggi e le condizioni dei diversi porti, i Comuni bene informati e direttamente bene interessati, siffatta opinione diviene del tutto vera.

Gli esempi degli altri paesi dànno appoggio al divisamento di stabilire questa tassa supplementare d'ancoraggio.

Si ricordano le disposizioni vigenti in Francia, e si addita Marsiglia, dove fu imposta una tassa di 20 centesimi per tonnellata sopra le navi che approdano in quel porto, per compiere i lavori del sesto bacino. Nei porti famosi del Tyne si sono spese ingenti somme, ma la tassa di ancoraggio fu chiamata in gran parte

---

(1) Decreto del prefetto di Napoli, 25 novembre 1868 (*Riv. Amm.*, XX, 169) — Non può essere secondata l'istanza di un Comune per essere per legge autorizzato ad imporre un contributo o tassa in ragione di 50 centesimi per tonnellata sopra taluni legni mercantili, mentre questa tassa venendo a risolversi in un'addizionale a quella di ancoraggio, non è conforme ai principii che regolano il vigente sistema delle imposizioni comunali, e costituirebbe una sovraimposta speciale onerosa al commercio marittimo.

La tassa non potrebbe neppure essere consentita quando avesse lo scopo apparentemente provvisorio di sopperire alle spese di costruzione del porto, e del cantiere, e se ne volesse limitare l'aggravio a carico « dei soli *armatori del Comune*, per quanto residenti altrove o nativi di altri Comuni, e in base al tonnellaggio sui legni mercantili superiori alle 20 tonnellate ». — Nota Min., 1 marzo 1873, alla Prefettura di Napoli (*Giurispr. Amm.*, anno 1873, p. 70).

(2) *Atti della Camera*, n. 127 *A*.

·imborsarle (1). Nè avviene diversamente in altri mari vicini o lon-
ani; dovunque si ricorse omai a siffatti modi per provvedere alle
pese di nuove opere marittime, e a tacere di altri fatti, la sopra-
assa posta per compiere il nuovo porto di Manilla non allontanò da
sso i bastimenti, non recò danno al suo normale movimento (2).
Ma le obbiezioni non mancano. In sostanza, ogni maggiore ag-
ravio rallenta la vigoria, inceppa lo svolgimento del commercio
azionale. La misura delle tasse d'ancoraggio non interessa sola-
ıente i Comuni dove si trovano i porti, ma eziandio il commercio
enerale, se non di tutto lo Stato, almeno di intiere regioni, e le
ıdustrie, il lavoro, i consumatori. Un piccolo aggravio basta di
equente a far sì che i commerci abbandonino le vie consuete, e
e ricerchino altre più libere da tributi. Se la tassa è mitissima,
che giova? Se non è tale, v'è pericolo che i bastimenti lascino
porto ove si riscuote e si rivolgano ad un porto vicino facen-
si trasportare fino ad esso il carico per mezzo delle ferrovie.
Nei grandi porti questa tassa supplementare potrà riuscire frut-
:osa: ma rispetto ad essi vuolsi star vigili e pronti alle difese di
onte alle grandi concorrenze dei porti rivali. E vi sono porti
ve il movimento avanza rapidamente non ostante le tasse d'anco-
ıggio, ed altri dove cresce a stento non ostante le più liberali
:evolezze. Questi ultimi, imitando i primi in ordine alle tasse,
trebbero retrocedere ancora al paragone di essi in ordine allo
olgimento della navigazione e del commercio.
Nei porti piccoli per trarre da queste tasse supplementari un
ddito corrispondente in qualche modo ai bisogni, pei quali ven-
no decretate, occorrerebbe non istabilirle miti, ma piuttosto ele-
te; ed essendo quasi sempre gli stessi bastimenti che si recano
i piccoli porti, accadrebbe che i medesimi ne resterebbero asso-
tamente oppressi. Non è senza pericoli il consentire ai Corpi lo-
li la potestà di levare tributi, poichè spesso criteri parziali ed
gusti perturbano le grandi ragioni dell'equità e del libero svol-
nento d'una produzione. E i Corpi locali potrebbero ingannarsi,
perdere, a benefizio di porti rivali, quei benefizi di cui oggi
niscono e che mirassero, con incaute novità, a moltiplicare.
La è insomma quistione di limiti e di modi. E in realtà non
tratta, secondo la proposta ministeriale, di un obbligo o di una
gola generale, ma di una facoltà consentita ai Comuni che libe-
mente e ponderatamente chieggano di usarne. La tassa supple-

1) Vedi SIMONIN, *Les ports de la Grande Bretagne,* New-Castle et La
ne.

2) Vedi nel *Bollettino Consolare*, del mese di marzo 1881, il rapporto
cav. BARETTI, regio console italiano a Manilla.

mentare non potrà eccedere mai i 50 centesimi per tonnellata, vi proponiamo di circondare la concessione di essa con tante gu rentigie, con tanti riscontri, con tante precauzioni d'aver sicurez che la tassa supplementare conserverà il carattere di una ecc zione e apparirà solamente in quei porti dove l' applicazione s risulterà pienamente giustificata. E se i prodotti non saranno c piosi, potranno contribuire almeno al pagamento degli intere relativi ai debiti incontrati per le spese, le anticipazioni, o i co corsi deliberati da Comuni ».

501. La relazione ministeriale del 30 novembre 1881, con c era accompagnato il disegno per modificazione al titolo IV de legge sui lavori pubblici, consentiva colle idee ora accennate.

In seno alla Commissione d' Inchiesta sulla Marina mercant prevalsero le ragioni tratte in sostegno della tassa supplem tare dai bisogni dei porti e dalle condizioni delle finanze locali la stessa, nella seduta del 20 maggio 1882, approvò il concetto i accordare ai Comuni la facoltà di cui si tratta, coordinando misura della tassa supplementare a quella da essa precedentem stabilita per le tasse d'ancoraggio, cioè di una lira per ogni t nellata di stazza dei piroscafi, di centesimi 80 per ogni tonnell a dei velieri superiori alle 100 tonnellate, e di 50 centesimi per o i tonnellata di stazza degli altri velieri.

Considerò che la facoltà d'imporre la sopratassa d'ancoraggi si presenta circondata di cautele tali, che il reddito dato da es , non potrà in alcun modo esser distratto per altri scopi, che n sieno lavori di interesse e d' uso generale. Questa sopratassa a inoltre carattere temporaneo, poichè, quantunque non si fissi n termine, dopo il quale cessi la facoltà accordata ai Comuni, es è implicitamente stabilito, dal momento che simile tassa supplement e servirà principalmente per il servizio di prestiti; ed ogni volta e un Comune domanderà l' autorizzazione di contrarre un prest , dovrà eziandio presentare il conto di ammortamento. Infine fu s- servato, in seno alla Commissione d'Inchiesta, come si miri n tale tassa supplementare, in modo particolare, a promuovere e s l- gere lavori in quei porti minori, che sono tanti in Italia e in s- simo stato. Le opere che si eseguiscono in tali porti, sono emin - temente utili al cabotaggio, e sembrava perciò equo sottoporre d una sopratassa speciale quei bastimenti che esclusivamente pr t- tano di tali opere. Per siffatti motivi, la Commissione d'Inchi ta ha prese le seguenti deliberazioni :

« La Commissione ammette il principio che il Governo abbi la facoltà di autorizzare i Comuni a imporre una tassa supplemen re a quella di ancoraggio sulle navi che approdano nel rispet o porto, allo scopo di provvedere all'esecuzione di opere portua e

ssa ritiene che la sopratassa di cui si parla, sia proporzionale alla ssa governativa, non superandone mai la metà ».

Nei porti della Gran Bretagna, le tasse locali di navigazione che Mac-Culloch raccomandava fossero lievi, appaiono molteplici, ettando notevoli prodotti, e giovano largamente alle opere d'escaazione e di miglioramento. Ma non deve cadere dal pensiero la ndizione particolare di quei porti, punti necessari per gli scambi a tutto il mondo civile e quell'isola famosa nella produzione instriale e nell'attività dei commerci. Invano quei porti, così freenti di navi e di traffici, avrebbero attesi dal bilancio dello Stato mezzi che trassero dalle tasse locali, e, mercè i quali, meraviiosamente si sono trasformati, e ogni giorno accrescono comodità naviganti, rapidità ed economia nelle operazioni commerciali.

Le proposte della Commissione erano indirizzate al tentativo di nestare negli ordinamenti nostri qualche cosa che ricordasse sempio dei porti inglesi e di altri paesi, iniziando, colla creazione fondi speciali per le opere marittime, l'applicazione del prinpio della specializzazione delle tasse appropriate a determinati i o servizi e autorizzando il Governo a fare concessioni per la struzione di opere marittime agli enti locali ed ai privati.

Però quel progetto non fu convertito in legge, e per quanto sia siderabile che, come si è provveduto con tasse e proventi speciali a costruzione delle strade obbligatorie, si provveda del pari alla stemazione dei piccoli porti; nello stato attuale della legislazione rebbe nulla ed arbitraria qualunque imposta e sovrimposta comue di ancoraggio e simile.

502. In Toscana per la legge granducale, 7 ottobre 1817, e vigore una tassa comunale sugli opifici idraulici e sui mo-. Anche questa forma di imposta fu dichiarata non più applicile.

A sostenere l'attuale sussistenza ed applicabilità della legge cana 7 ottobre 1817, invano si invocherebbe l'art. 252 della ge comunale, perchè in questo articolo viene statuito che si conteranno ad osservare le leggi speciali in quanto non sono contrie alla vigente, ed è manifesto, che ammettendo in Toscana assa sui molini e sugli edifizi idraulici si farebbe cosa assoluente contraria alla legge generale del 20 marzo 1865 » (1).

---

(1) Le sole tasse locali, consentite ai Comuni dalla legge 20 marzo 1865, quelle indicate nei cinque numeri dell' art. 118, ove non si ritra accordata ai Comuni la facoltà d'imporre tasse sui molini ed opifizi idraulici.

concessione di nuove tasse locali fatta colle leggi 26 luglio 1868 agosto 1870, se fu motivata da una parte dallo scopo d'alleviare la rietà fondiaria, rivestendo d'altra parte le medesime carattere fa-

503. Pel combinato disposto dell'art. 32 del Regolamen giudiziario 6 dicembre 1865, n. 2626, e del titolo 1°, parte 1ª de tariffa giudiziaria in materia civile del 23 dicembre 1865, i diri di cancelleria del Giudice Conciliatore spettano ai rispettivi ca-cellieri, o a coloro che ne fanno le veci. — Quindi il Consig comunale non può senza violare la legge, incamerare tali -ritti (1).

---

coltativo, dimostra come il legislatore riconoscendo insufficienti le ta permesse dalla legge 20 marzo 1865, ne volle aggiungere altre — già lo intendimento di lasciare in vigore altre tasse locali in disacco colla legge d'unificazione amministrativa.

I Comuni toscani non potrebbero meglio allegare l'attuale osserva della legge granducale 7 ottobre 1817, adducendo che la tassa sui mo debba considerarsi sotto l'aspetto di un canone dovuto in correspett della concessione dell'acqua, essendo tale assunto insostenibile a fro degli articoli 132 e 133 della legge sui lavori pubblici, in virtù d quali disposizioni, il diritto di concessione delle acque pubbliche è -servato al Governo e non ai Comuni. — Nota Min., 12 dicembre 18 al Prefetto di Lucca (*Riv. Amm.*, anno 1871, p. 133).

(1) Cons. di Stato, 26 marzo 1881, adottato — Comune di San Qui (*Man. degli Amm.*, anno 1881, p. 181).

TITOLO X.

PROCEDURA AMMINISTRATIVA PER L'ACCERTAMENTO DELLE TASSE COMUNALI DIRETTE. I RUOLI. I RICORSI.

CAPO I.

Formazione delle matricole e dei ruoli. — Richiamo alle disposizioni delle varie leggi. — Progetti di riforme e di unificazione.

04. *Formazione della matricola e dei ruoli.*
05. *Regolamento 24 dicembre 1870.*
06. *Tasse di esercizio o di rivendita.* Matricola *dei contribuenti. Formazione del* ruolo *sulle risultanze della matricola. Commissione tassatrice. Deputazione provinciale.*
07. *Tasse sulle vetture pubbliche, private e sui domestici. Ricorsi al Consiglio comunale ed appelli alla Deputazione.*
08. *Regolamento 31 gennaio 1867. Tassa sul valore locativo. Commissione « di sindacato ». Appello alla Deputazione.*
09. *Regolamento 22 ottobre 1874. Tassa sulle insegne e fotografie.*
10. *Regolamenti provinciali per le tasse di famiglia e sul bestiame. Legge 26 luglio 1868.*
11. *Regolamenti comunali. Tasse sulle bestie da tiro, da sella, da soma, sui cani, ecc. Legge comunale e provinciale.*
12. *Tasse costituenti il fondo speciale per i servizi stradali. Procedura speciale per la formazione dei ruoli. Rinvio.*
3. *L' accertamento delle tasse locali. Incertezze e antinomie delle legislazioni vigenti.*
4. *Necessità di una procedura facile ed uguale per tutti i Municipi.*
5. *Relazione della Commissione del 1876. Proposta di modellare i regolamenti per le tasse locali dirette su quello per la tassa di ricchezza mobile.*
6. *Esame del progetto. Titolo « della procedura e della competenza ». Unificazione.*
7. *La* denuncia *e l'* accertamento.
8. Segue. *Procedimento proposto per la formazione della* matricola. *Attribuzioni della Giunta.*
9. Segue. *Attribuzione della « Commissione tassatrice ».*
0. Segue. *Seconda pubblicazione della matricola. Il ruolo.*
1. Segue. *Ricorso in via amministrativa contro le operazioni della*

Commissione tassatrice. Proposta di affidare alle Commissioni di prima istanza per le tasse dirette governative l' esame dei ricorsi contro le tasse comunali.

522. Segue. *Proposta di rendere inappellabili le decisioni delle dette Commissioni.*

523. Segue. *Rimedio straordinario del ricorso alla Commissione centrale.*

524. Segue. *Scadenza delle rate di tasse comunali.*

525. *Esame riassuntivo, e critica del Progetto.*

504. Dopo aver trattato separatamente dell'ordinamento dell(singole tasse, occorre ora completare lo studio dei tributi muni· cipali coll'esporre il sistema e le procedure generali di accerta mento delle tasse e di riscossione. E qui ci avviamo allo svolgi· mento di una parte non facile, e dove pur troppo è sentita l: mancanza di criterii uniformi al riguardo.

Tutte le tasse dirette comunali si riscuotono per ruoli: e l'in scrizione nei ruoli è appunto il titolo costitutivo del debito del l'imposta a carico del contribuente. Contro le risultanze dei ruol è lecito ai contribuenti ricorrere a speciali Commissioni ammini strative.

La formazione del ruolo e la competenza delle Commissioi amministrative sono come i due termini entro cui è circoscritt la procedura tributaria amministrativa.

Nello stato attuale della legislazione non solo manca uniformit di norme governative per la formazione dei ruoli, ma per alcun tasse è lasciato interamente al Comune o alla Provincia di prov vedere con regolamenti locali. Bisognerà quindi trattare separ tamente delle diverse procedure per le singole categorie di impost

505. Uno stesso regolamento governativo contiene dispos zioni speciali per la formazione dei ruoli delle tasse sugli eserci e rivendite, sulle vetture pubbliche e private e sui domestici (1 Però nemmeno nello stesso regolamento si hanno norme ugua per le varie tasse; nè davvero si può comprendere per quale r gione il potere esecutivo abbia creduto opportuno tale diversi di procedura.

506. Per le tasse di esercizio o di rivendita possono i C muni alternativamente applicare il sistema della denuncia obbl gatoria pei contribuenti, o quello dell'accertamento di ufficio, (eseguirsi dalla Giunta municipale (2).

L'elenco delle denuncie o degli accertamenti non deve contenei in ogni caso che la semplice indicazione de' nomi dei singoli co tribuenti e dei singoli cespiti di imposta, senza accenno all'a

---

(1) Reg. approvato con R. Decreto 24 dicembre 1870.

(2) Art. 9, reg. citato.

montare della tassa. Non si ha quindi ancora il *ruolo* con tale elenco, ma la semplice *matricola,* base di esso ruolo.

Ad apposita Commissione da nominarsi dal Consiglio comunale, in concorso colla locale Camera di Commercio (se esista nel Comune), è riservato l'ufficio di liquidare e accertare la tassa da iscriversi a carico di ciascun contribuente (1). Nei Comuni di minore importanza questa attribuzione è riservata alla stessa Giunta, la quale compila in tal caso contemporaneamente le matricole e il ruolo (2).

A cura dell'ufficio municipale dovrà essere intimato avviso a ciascun contribuente dell'ammontare della tassa per cui fu inscritto nei ruoli : ed è aperto l' adito al ricorso in appello alla Deputazione provinciale nel termine di giorni quindici (3).

Trascorsi trenta giorni dalla pubblicazione del ruolo, questo diventa esecutorio, e viene trasmesso all'esattoria perchè ne curi la riscossione. Le decisioni di appello intervenute entro tale termine dovranno essere annotate sul ruolo, che dovrà essere modificato in tal senso prima della trasmissione all' esattore : quelle che intervenissero posteriormente daranno diritto al rimborso, a favore del contribuente, delle tasse già pagate.

507. Per le altre tasse sulle vetture private, sui domestici e sulle vetture pubbliche, è invece sempre obbligatorio il sistema della denuncia dei contribuenti (4). La Giunta dovrà riunire le denuncie ricevute, per formarne l'elenco, o matricola dei contribuenti: procederà poscia alla formazione del ruolo, aggiungendo all'elenco i contribuenti che non avessero presentato denuncia, ed inscrivendo a carico di ciascuno l' importo della relativa tassa, secondo l'assegnazione alle categorie rispettive.

Hanno in sostanza applicazione le norme generali più sopra accennate per la tassa di esercizio o rivendita quanto all'esecutorietà del ruolo, colla differenza che contro le risultanze del ruolo è proposto un doppio appello al Consiglio comunale prima, e poi alla Deputazione provinciale (5).

508. Un altro regolamento generale emanato dal potere esecutivo dà norme speciali per l'applicazione delle tasse sul valore locativo (6).

Anche per questa tassa si applica il sistema delle denuncie ob-

(1) Art. 9 cit.
(2) Art. 10 cit.
(3) Art. 11 cit.
(4) Art. 30, reg. cit.
(5) Art. 35, reg. cit.
(6) R. Decreto contenente il regolamento 31 gennaio 1867, n. 3524.

bligatorie pei contribuenti (1); e anche qui la matricola è formata dall'elenco delle dichiarazioni. Una « Commissione di Sindacato », corrispondente alla Commissione tassatrice, ha l'attribuzione di compilare la tabella dei contribuenti coll'indicazione dell'imposta a carico dei singoli cittadini, ossia il ruolo, il quale diventa esecutorio trascorso un dato termine dalla pubblicazione dello stesso.

Questa Commissione di Sindacato però è contemporaneamente giudice e parte, perchè giudica in prima istanza sui reclami dei contribuenti contro le risultanze del ruolo: altra anomalia di cui sono pur troppo ricchi questi regolamenti (2).

In appello pronuncia la Deputazione provinciale (3).

509. Ancora un altro regolamento generale fu emanato dal Governo per la riscossione delle tasse sulle insegne e sulle fotografie (4).

Per la tassa sulle insegne sono richiamate le discipline stabilite nell'altro regolamento per la tassa di esercizio e rivendita. È libera quindi la scelta fra il sistema delle denuncie e quello degli accertamenti. La Commissione tassatrice provvede alla formazione dei ruoli, ed è ammesso richiamo solo alla Deputazione (5).

La tassa sulle fotografie essendo ordinata come imposta indiretta, si riscuote senza la formalità dei ruoli: però su tutte le controversie che potessero insorgere fra l'erario comunale e i contribuenti, provvede agli effetti amministrativi la Giunta, e in via di ricorso la Deputazione provinciale (6).

510. E quasi tanta varietà di procedura non bastasse ancora, ogni Provincia ha per legge l'attribuzione di dettare regolamenti aventi impero su tutto il territorio da essa dipendente, per le due tasse importantissime di fuocatico e sul bestiame (7). Non ci proponiamo nemmeno di esaminare i regolamenti delle Provincie più cospicue: la varietà è tale necessariamente da sconsigliare qualunque descrizione particolareggiata.

511. Finalmente è interamente disciplinato dai regolamenti locali l'accertamento dei ruoli delle tasse sulle bestie da tiro, da sella, da soma, sui cani, ecc., stabilite dalla legge comunale e provinciale (8).

---

(1) Art. 19, reg. cit.
(2) Art. 20, reg. cit.
(3) Art. 21, *ivi*.
(4) R. Decreto 22 ottobre 1874 contenente il regolamento.
(5) Art. 17, reg. cit.
(6) Art. 8, reg. cit.
(7) Legge 26 luglio 1868.
(8) Art. 87, 118 legg. com. cit.

512. Una procedura affatto speciale è quella stabilita dalla legge sulle strade obbligatorie per la formazione dei ruoli delle varie imposte costituenti il fondo destinato a far fronte alla relativa spesa.

Così spetta al Consiglio comunale formare l'elenco dei contribuenti alla prestazione e quindi il ruolo: salvo il ricorso in via giudiziaria al Conciliatore. Norme speciali sono stabilite pel ruolo dei maggiori utenti; e via dicendo.

Questa materia fu ampiamente svolta prima d'ora: e basti qui avere accennato appena a quest'altra procedura.

513. Basta questa rapida esposizione dei criterii che informano i diversi regolamenti e le diverse procedure, per rimanere convinti che in questa parte la nostra legislazione non poteva essere più confusa e più disordinata.

Non solo i nostri tributi locali non sono coordinati fra loro per modo da offrire tutta quell' armonia e quella unità di concetto, che sia compatibile con la varietà della materia tassabile e con la grande diversità delle condizioni da Comune a Comune, ma sopratutto mancano disposizioni dirette a disciplinare in modo uniforme la materia della competenza e della procedura.

Qua è la Giunta municipale investita delle funzioni di giudice in causa propria; là, più saviamente, s'istituiscono apposite Commissioni, ma ora si ammette un solo stadio di giudizio, ora si accorda l'appello e talvolta anche una terza istanza; e sull'appello, in qualche luogo pronunzia il Consiglio comunale, altrove la Deputazione provinciale. Ed è anco avvenuto che si è ammesso il ricorso al Re contro le deliberazioni della Deputazione provinciale, facendosi una strana confusione tra le attribuzioni tutorie della medesima, e quelle speciali di commissione giudicante. Varii i termini pe' ricorsi, diversa la misura delle pene pecuniarie per le ommesse o infedeli denunzie, difformi le disposizioni relative alla cessazione delle condizioni d'imponibilità, e tante altre anomalie si verificano, che troppo lungo sarebbe enumerare.

514. Nessuno v'ha che ignori come in materia d'imposte dirette la produttività e l'equa distribuzione dipendano non tanto dai principii fondamentali delle leggi, quanto dai metodi di accertamento e dai procedimenti esecutivi. Le maggiori querele non sono, in generale, contro la intensità della tassa, sì bene contro le molestie che ne accompagnano l'applicazione, contro le disuguaglianze nella ripartizione; le quali maggiormente si rilevano nelle tasse dirette, perchè queste, più che le altre, si prestano ai facili confronti, essendo determinata la persona del contribuente, la materia tassabile, la quotità della tassa. Pochi si lamentano di essere troppo gravati, molti sono quelli che si dolgono di essere

tassati più degli altri. Questi odiosi confronti, se avvengono relativamente ad una tassa generale dello Stato, tanto più hanno luogo nelle tasse che sono circoscritte alla ristretta cerchia di un Comune.

515. La Commissione parlamentare che nel 1876 studiò il riordinamento delle imposte comunali, dovette fare oggetto speciale di studio la materia della procedura di accertamento delle tasse: e le conclusioni a cui giunge meritano di essere qui discusse e riferite.

Parve alla stessa Commissione che nel fissare le regole della competenza e della procedura si dovessero aver di mira tre scopi principali:

1° Semplificare le formalità e i procedimenti, in guisa che non tornino di troppo incomodo ai contribuenti, nè di soverchio ritardo nella determinazione della base imponibile;

2° Guarantire l'erario contro la mala fede dei contribuenti;

3° Tutelare, a loro volta, i contribuenti contro gli errori e le eccessive esigenze fiscali.

Da questi tre punti essenziali propose la detta Commissione di non dipartirsi nel compilare le disposizioni che nel progetto di legge si trovano riunite nel capo IX con l'epigrafe « Della competenza e della procedura ».

516. Questo còmpito parve ad essa che fosse reso meno arduo dall' aver trovata la via appianata dai regolamenti in vigore per talune imposte dirette erariali, e segnatamente da quello per l'imposta di ricchezza mobile del 25 agosto 1870, il quale era il risultato di una lunga esperienza, la sintesi di molteplici e progressivi miglioramenti, che furono introdotti nell' applicazione di quell'imposta dal 1864 in poi (1).

La legge del 14 luglio 1864 per l'imposta di ricchezza mobile aveva inaugurato in Italia un sistema che rispondeva perfettamente ai principii di libertà e di civiltà, cui era informato il nuovo

---

(1) Non tutte però le sue disposizioni potevano essere accolte a occhi bendati; primieramente perchè, secondo la lodata Commissione, nonostante la superiorità in genere del regolamento del 1870 a confronto di quelli che lo precedettero, pure non poteva dirsi nemmeno esso scevro di difetti, avendo dovuto conformarsi alle leggi con le quali troppo spesso e non sempre felicemente erano state ritoccate le basi della tassa; in secondo luogo perchè non tutto ciò che era buono per un'imposta governativa poteva essere parimente buono per le tasse comunali, la cui mitezza, e la materia imponibile, più direttamente sottoposta al riscontro dell'amministrazione, potevano far prescindere da talune prescrizioni e formalità indispensabili in una tassa la quale deve colpire uniformemente tutti i cittadini.

Relaz. della Commissione — *ivi.*

ordine di cose. I contribuenti erano stati chiamati a denunziare essi stessi i propri redditi; il sindacato delle denunzie era stato deferito a Commissioni locali elettive, contro il cui operato veniva ammesso il ricorso ad una Commissione provinciale, parimente elettiva. Ma quando col decreto legislativo del 28 giugno 1866 fu surrogato il sistema di quotità a quello di ripartizione, non parve prudente confidare nell'opera delle Commissioni di sindacato, e si trasferirono all'agente delle tasse le attribuzioni loro; si crearono nuove Commissioni, miste di elementi governativi ed elettivi, con l'incarico di pronunziare in prima istanza sui reclami dei contribuenti. Abolite più tardi le sovrimposte, si reputò necessario aggiungere nuove garanzie per l'interesse erariale, e si allargò nelle Commissioni l'elemento governativo, dandogli la prevalenza su quello scelto dalle rappresentanze locali. In tal modo venne gradatamente a mutarsi il concetto primitivo di questa istituzione, procedendo per una via di regresso, che la Commissione credette di non dover seguire.

La lodata Commissione propose una procedura molto analoga a quella per le tasse di ricchezza mobile, corretta in quanto aveva di troppo fiscale, e semplificata fin dove era possibile. I ruoli dovevano avere per base, di regola generale, le denuncie dei contribuenti: una Commissione nominata dal Consiglio avrebbe dovuto formare i ruoli: contro le risultanze dei ruoli sarebbe stato ammessibile un unico reclamo alla Commissione governativa di prima istanza per le imposte dirette, salvo il ricorso straordinario alla Commissione centrale governativa nei casi di violazione o falsa applicazione di legge, e l'azione giudiziaria davanti ai Tribunali ordinari.

La proposta è tale che merita di essere studiata nei suoi particolari.

517. Il sistema della denuncia doveva avere, secondo la Commissione, piena prevalenza.

Qui però, in fatto di denunzia, si presentava la solita difficoltà contro l'applicazione rigorosa del principio di un'assoluta uniformità, che non è sempre conciliabile con la diversità di condizioni e d'importanza degli otto mila Comuni del Regno, nè con la multiforme specie delle tasse locali.

Il sistema unico era quindi inaccettabile, come sarebbe stato impossibile fare una distinzione dei Comuni in due classi, ed imporre a questi un sistema, a quelli un altro. Mancavano a tal uopo i criteri opportuni, mentre per giudicare della convenienza di richiedere la denunzia o di prescinderne, non basta prender per norma la popolazione, ma bisogna tener conto di molte altre circostanze di cui non può farsi carico una legge. Si venne perciò

nel divisamento di lasciare in facoltà dei Municipi la scelta della base di accertamento, salvo che nelle disposizioni speciali alle singole tasse non fosse stata prescritta la denunzia obbligatoria. Questa sarebbe stata una delle prime risoluzioni che avrebbe dovuto prendere il Consiglio comunale nel deliberare l'applicazione delle varie tasse; come ad esso sarebbe pure spettato di determinare il numero delle categorie e fissare le quote o l'aliquota della tassa entro i limiti stabiliti.

518. Ecco in breve il procedimento proposto. — « Qualora sia stato adottato dal Consiglio comunale il sistema delle denunzie, dopo divenuta esecutoria la relativa deliberazione, il sindaco invita i contribuenti a presentare nel termine prescritto le schede debitamente riempite, le quali vengono man mano rimesse alla Giunta municipale; questa procede alla formazione della *matricola*, ossia di uno stato nel quale sono descritti tutti i contribuenti con l'indicazione dell' imponibile da ciascheduno di essi denunziato; di contro all'imponibile denunziato, in apposite colonne, segna le sue proposte, aggiungendo nella colonna delle *osservazioni* tutti gli schiarimenti che crede opportuni. Se poi la denunzia non è prescritta, la Giunta, subito dopo divenuta obbligatoria la deliberazione del Consiglio, forma la matricola, lasciando in bianco le colonne destinate all'iscrizione dei dati denunziati dal contribuente e riempiendo soltanto le altre riservate alle sue proposte. Tanto nell'uno, quanto nell'altro caso, la matricola viene resa ostensibile al pubblico per un dato tempo, acciò chi vi abbia interesse possa fare le proprie osservazioni.

Questa prima pubblicazione dovendo aver luogo sullo stadio preliminare, non ha le stesse conseguenze giuridiche della pubblicazione del ruolo, la quale serve a fissare il punto da cui decorre il termine per il reclamo. Ond' è che nel Progetto non si parla che di semplici osservazioni di tutti i contribuenti alle tasse comunali senza prescrizione di un termine perentorio.

Si tratta insomma di preparare gli elementi della tassazione, di raccogliere la maggior copia di notizie e di materiali, che valgano a meglio illuminare la Commissione tassatrice, la quale resta libera di farne quel conto che stimerà opportuno » (1).

519. « La Commissione tassatrice, secondo il Progetto (2) è nominata dal Consiglio comunale; è unica per le tasse dirette comunali e deve risiedere nel Comune. Illimitato è il numero dei suoi membri, affinchè possa essere proporzionata all'importanza del Comune o alla quantità delle tasse che si vogliono applicare. N

(1) Art. 80 del Progetto. *Relaz.*, cit., *ivi.*

(2) Progetto, sez. II.

sono esclusi i componenti le Commissioni comunali e consorziali e i pretori, perchè gli uni e gli altri possono essere chiamati a pronunciare in grado superiore. Sono autorizzati a non accettare l'incarico alcune persone che, per ragione del loro ufficio, o per mancanza di certi requisiti, non potrebbero ben adempirlo; come pure quelli che avessero già fatto parte della Commissione per tre anni consecutivi. La ragionevolezza di quest' ultima disposizione è manifesta, se si pon mente che trattasi di un incarico gratuito, e di un obbligo il cui peso vuol essere rimpartito fra tutti i cittadini che sono in condizioni da sostenerlo.

La Commissione suddetta mette a raffronto le denunzie del contribuente e le proposte della Giunta, prende in esame le une e le altre, procede alle occorrenti indagini, e quindi stabilisce per ciascun contribuente l'imponibile o la categoria, ossia segna nelle colonne apposite della matricola il fitto reale o presunto, per la tassa sulle pigioni; la categoria per le tasse di famiglia, sugli esercizi e sulle rivendite, sulle insegne e sulle vetture; il numero e la qualità degli animali, per la tassa sul bestiame; il numero e il sesso delle persone di servizio, per le tasse sui domestici; il numero e la categoria per la tassa sui cani, ecc.

Essa ha un còmpito assai delicato, perchè il suo lavoro è il fondamento di tutte le operazioni successive; era quindi necessario darle facoltà corrispondenti all'arduo ufficio, e ciò si è fatto coll'art. 81. Sembrò esorbitante, per citare un esempio, il diritto che il regolamento 25 agosto 1870 dà all' agente dell' imposte di chiamare a sè chiunque egli creda atto a fornire dilucidazioni e prove, e una simile disposizione non fu ammessa nel disegno di legge. Finchè si tratta di far intervenire nel seno della Commissione il contribuente interessato, la cosa è perfettamente ragionevole; non è un obbligo che gli si impone, è un riguardo che gli si usa, perchè si offre a lui il mezzo di esporre a viva voce le proprie ragioni; l' andar oltre sarebbe stato voler spingere troppo oltre i poteri fiscali. Nè parve tampoco conveniente dare ai componenti le Commissioni il diritto di introdursi, a beneplacito, nelle abitazioni dei cittadini e in qualunque altro locale privato. Certamente la visita sul luogo è una necessità per l'applicazione di talune tasse e in certi casi speciali; e non si poteva perciò togliere affatto questo mezzo di riscontro, ma era anche giusto serbare i dovuti riguardi all' inviolabilità del domicilio. Laonde si è stabilito che le Commissioni possono visitare l'abitazione del contribuente, per la sola tassa sulle pigioni; le stalle e i fondi rustici, per la sola tassa sul bestiame; e infine i locali destinati all'industria e al commercio, per la sola tassa sugli esercizi e rivendite.

Coll'affidare ad una Commissione tassatrice il còmpito di sinda- care le denuncie e di accertare l' imponibile, si è inteso d'intro durre un notevole perfezionamento nel sistema in vigore per alcun imposte dirette erariali. Ora è l'agente che tassa, cioè il rappre sentante stesso dell'Amministrazione, la quale si costituisce ad u tempo, contro i più elementari principii del diritto comune, giudic in causa propria. Ed una vera decisione è in certi casi l' operat dell' agente, perocchè se la parte interessata non reclama in u termine assai breve, il reddito da esso stabilito diviene definitivo tanto che, salvo qualche eccezione, non è aperto l' adito neppur all' azione giudiziaria. Nè vale il dire che la Commissione comu- nale o consorziale ha facoltà di rivedere d'uffizio gli accertamenti perchè una tale facoltà, se non fosse in pratica illusoria, riusci- rebbe piuttosto ad aggravare il male, risolvendosi in una mer finzione fiscale, limitata, com'è, ai soli redditi accertati dall'agent in cifra inferiore al vero.

Nel Progetto di legge non si è voluto consacrare siffatta dispa- rità di condizione tra il contribuente ed il fisco, anzi si è avut cura di stabilire la più rigorosa eguaglianza fra le due parti. Perci nessuno effetto ha la proposta della Giunta municipale, come no ne ha alcuna la denunzia del contribuente, finchè non intervien il giudicio della Commissione tassatrice » (1).

520. Dopochè la Commissione tassatrice ha ultimato il su lavoro, si doveva procedere ad una nuova pubblicazione dell matricola (2) e contro l' operato della Commissione tassatrice sa- rebbero stati ammessi i reclami, così dei contribuenti come dell Giunta municipale.

Esaurito tutto questo procedimento, rimaneva accertata la bas dell' imposta, ed allora si sarebbe dovuto procedere alla forma- zione del ruolo. Senonchè, a prevenire i danni che sarebbero de rivati all' azienda comunale, ove per soverchio ritardo delle ope razioni non fosse riuscita a riscuotere le tasse al tempo debito si era stabilito che il ruolo si dovesse formare ad un moment determinato sui risultamenti delle ultime decisioni emesse, salvi dovuti compensi dopo l'accertamento definitivo (3).

(1) Relazione citata, *ivi*.

(2) Circa il modo della pubblicazione, si è preferito quello già adottat dalla legge comunale del 1865 per le liste elettorali, e seguìto posci ripetutamente in materia d'imposta, che consiste nel deposito nella sal comunale per un certo periodo di tempo. Senonchè si sono meglio de- terminati i due elementi principali che servono a render efficace quest forma di pubblicazione, cioè il fatto del deposito, ed il manifesto co cui se ne dà notizia al pubblico, manifesto che deve essere affisso all'alb pretorio per dieci giorni consecutivi.

(3) Per ciò che concerne la formazione del ruolo, si sono seguite l

Tutte le predette operazioni si sarebbero dovute ripetere ogni anno: ma per maggior semplificazione, e per evitare, quanto era possibile, molestie ai contribuenti, si era stabilito che dovessero restringersi alle sole variazioni avvenute in più o in meno nell'imponibile, o nelle persone dei contribuenti; per le quali variazioni si doveva formare una appendice alla matricola principale, la cui rinnovazione integrale doveva aver luogo solo ad ogni quinquennio.

521. La Commissione si preoccupò di regolare in modo uniforme la competenza delle Commissioni chiamate a decidere sulle contestazioni amministrative contro l'operato della Commissione tassatrice. A chi doveva affidarsi l'incarico di pronunciare su questi ricorsi, in modo che la decisione porgesse ad un tempo le necessarie garanzie d'imparzialità, e fosse fondata su esatta conoscenza delle condizioni dei contribuenti e delle cose tassabili?

Due vie si potevano seguire: o instituire delle Commissioni apposite, o valersi delle Commissioni comunali e consorziali instituite per talune imposte dirette erariali. Fu data la preferenza a questo secondo partito, contro il quale non sorgeva che una obbiezione, quella, cioè, che col moltiplicare il lavoro delle dette Commissioni si sarebbero poste in condizioni da non poter convenientemente fare le loro funzioni, con detrimento del servizio delle imposte erariali; oltre di che si sarebbe venuto a pretendere troppo da cittadini che prestano la loro opera senza compenso alcuno. Ma fu risposto che questa obbiezione d'ordine pratico, muoveva da un supposto inconveniente, cui non era difficile trovare un rimedio, sia col diminuire la cerchia giurisdizionale delle Commissioni più importanti, sia coll'aumentare il numero dei loro membri, sia coll'accordare ai più diligenti le così dette medaglie di presenza.

Ben più gravi difficoltà si opponevano all'accoglimento del primo partito. Da chi dovrebbero essere nominate le Commissioni speciali, di quali elementi sarebbero state composte? Molti sono pur troppo gli ostacoli che s'incontrano per trovare quel numero di

---

massime in vigore per la imposta sulla ricchezza mobile e sui fabbricati; quindi vi si inscrivono anche i contribuenti pei quali l'imponibile non è definitivamente accertato. È però bene notare che la formazione del ruolo ha luogo dopo sessanta giorni dalla seconda pubblicazione della matricola; e siccome non sono accordati che soli venti giorni pei reclami contro di essa, così è presumibile che le contestazioni saranno a quel tempo quasi tutte definite. Ad ogni modo non può farsi la iscrizione se non è intervenuto almeno il giudicio della Commissione tassatrice.

Secondo l'articolo 94, si possono in un ruolo comprendere più tasse. Si ottiene così una grande semplificazione, non essendo necessario di ripetere la inscrizione del contribuente tante volte quante sono le tasse alle quali è tenuto verso il Comune, e per lui sarà anche un vantaggio il poter conoscere a un tratto tutta la somma che deve pagare per titoli diversi.

persone idonee che occorre per costituire le Commissioni comu nali e consorziali (1), ostacoli che derivano non solo dalla ripu gnanza che si ha, in generale, ad accettare un incarico gratuit laborioso e per giunta impopolare, ma eziandio dalla ristrettez del campo in cui può farsi la scelta, trattandosi di ufficio pel qua si esigono molti e non comuni requisiti in chi deve esercitarl Quindi la scelta sarebbe caduta in gran parte su coloro stessi cl appartengono alle dette Commissioni, nel qual caso l'inconv niente sarebbesi dissimulato non già evitato; si avrebbero avu due Enti giuridicamente distinti, ma di fatto le persone che avre bero dovuto giudicare sarebbero state le stesse, e invece d'imp dire i ritardi, forse si sarebbero aumentati, perchè le due Coi missioni non avrebbero potuto sedere contemporaneamente p insufficienza di numero o nell'una o nell'altra o in ambedue.

Ebbe così prevalenza in seno alla Commissione la proposta investire le Commissioni per le tasse dirette governative di prim istanza, della competenza a provvedere sui ricorsi in via ammi strativa contro gli accertamenti delle tasse comunali.

522. Si è poi riconosciuto non conveniente ammettere l'a pello ad una Commissione provinciale, la quale, se avrebbe potu essere competente per le questioni di diritto, era inadatta per questioni di estimazione, dove si richiedono cognizioni e notiz di fatti che essa non possiede e non può procurarsi se non persone e autorità interessate.

523. Però mentre la Commissione proponeva di sopprime il rimedio ordinario dell'appello contro le decisioni delle Comm sioni governative, comunali o consorziali, ammetteva (siccome cade per le tasse governative) il rimedio straordinario del rico alla Commissione centrale governativa.

In ordine alla Commissione centrale, nulla vi era che merita menzione speciale. Le attribuzioni che le venivano demandate materia di tasse locali erano analoghe a quelle che ha per le ta erariali. Essa, com'è noto, ha un carattere misto, cioè partec della Corte di cassazione, in quanto non giudica mai del fatto, solamente delle questioni di diritto che si sollevano per violazio o falsa applicazione della legge; e partecipa della terza istanz, in quanto pronunzia nel merito senza rinviare le parti alle Co missioni inferiori per un nuovo giudizio.

Il primo stadio contenzioso restava così esaurito, e si passa

---

(1) Ne fa prova il regolamento per la tassa sul valore locativo, in cui con severe pene si vollero costringere gli eletti nelle Commissioni, al disimpegno dell'ufficio.

successivamente, come già si è avvertito, alla formazione del ruolo, costituente il titolo esecutivo per la riscossione delle tasse.

524. Finalmente il ruolo e la riscossione formavano appunto il tema della sezione VI del Progetto.

Veramente non sarebbe stato in questo Progetto il luogo di occuparsi della riscossione, cui provvedeva la legge del 20 aprile 1871 anche per le tasse comunali. Ma il Progetto non invadeva il campo delle procedure e degli atti esecutivi, dei verbali, dei rimborsi, ecc. solo si restringeva a fissare la scadenza di queste tasse.

Trattandosi di tasse comunali, alcune delle quali mitissime, non parve conveniente ripartirne il pagamento in sei rate, com'è stabilito per le tasse governative, bensì in tre sole rate quadrimestrali, la cui scadenza doveva coincidere con altrettante delle tasse dirette erariali (1).

525. Ecco così riassunto il progetto di contenzioso amministrativo proposto dalla lodata Commissione.

Bastano questi cenni per dare un'idea complessiva della procedura, o piuttosto dei concetti fondamentali che possono stimarsi i capi saldi ai quali si appoggiava la fitta rete delle operazioni processuali. Molte erano, del resto, le disposizioni attinenti a questa materia, che tutte fra loro si intrecciavano e si collegavano per modo da essere le une dipendenti dalle altre; ma basta avere richiamato l'attenzione su quelle più importanti, e sulle quistioni che furono maggiormente dibattute.

È certo ed innegabile che questo progetto aveva ed ha il pregio grandissimo dell'unificazione della materia, ed è certo del pari che molte delle discipline proposte sono commendevoli per ogni riguardo, specialmente la proposta di fare delle Commissioni governative, comunali o consorziali, quasi una magistratura amministrativa per tutte le contestazioni sull'applicazione e distribuzione dei tributi diretti erariali e comunali. Ottima idea era pur quella di abolire gli appelli, giacchè difficilmente Commissioni superiori, e quindi spesso lungi dal Comune ed estranee allo stesso, hanno maggiore conoscenza pratica delle singole circostanze di fatto.

Nè può del pari negarsi l'opportunità di investire le Commissioni centrali della cognizione dei reclami che si aggirano sull'erronea interpretazione o falsa applicazione della legge e dei regolamenti. Questa magistratura unica potrebbe efficacemente concorrere a dare unità di indirizzo a tutta la giurisprudenza tributaria comunale.

Invece troppo complessa e viziata ci pare la procedura per la

(1) Relaz. della Commissione. Tip. Reale, 1876, pag. 66 e seg., § *Della competenza e della procedura*.

compilazione del ruolo: la doppia pubblicazione della matricola n(presenta utilità alcuna, e l'istituto della Commissione tassatrice pare inutile del pari. Migliore partito ci parrebbe affidare inve ogni incarico di tale natura solo alla Giunta comunale, che p mezzo dei suoi ufficiali ed impiegati potrebbe compilare la mat cola dei contribuenti, e sulle risultanze della matricola propor essa stessa il ruolo coll'accertamento della tassa a carico dei si goli contribuenti. L' esperienza ha dimostrato che le Commissic tassatrici di mala voglia generalmente adempiono ai loro incaricl e l'accertamento delle tasse deve logicamente essere riservato al Giunta interessata nella questione, anzichè a corpi estranei, c meglio si addice giudicare sulle contestazioni, che fare dell'amn nistrazione: tra le pretese interessate della Giunta e i reclami pu interessati dei contribuenti deciderà la competente Magistratu amministrativa o giudiziaria.

CAPO II.

Dei ruoli: loro compilazione e pubblicazione. Ricorsi alle Commissioni amministrative.

526. *Breve esposizione dei principii generali della procedura ammi· strativa per l'accertamento delle tasse.*
527. *Operazioni preliminari. Denuncia. Matricola.*
528. *La compilazione dei ruoli d'ordinario è opera della Giunta.*
529. *Necessità della pubblicazione dei ruoli.*
530. *Effetti.*
531. *I ruoli devono essere pubblicati ad ogni anno.*
532. *L'inscrizione nel ruolo costituisce titolo per la riscossione de tasse. Convenzioni dei privati.*
533. *Ruoli per le imposte speciali e per le sovrimposte.*
534. *Invariabilità dei ruoli.*
535. *Come per eccezione si provveda alle variazioni occorrenti l ruolo principale a favore dei contribuenti.*
536. *Variazioni per errori materiali.*
537. *Variazione per sopraggiunta cessazione dell'imponibilità.*
538. *Variazioni dipendenti dalle pronuncie emanate in via contenzio sull' estimazione dell'imponibile.*
539. *Come si provveda alle variazioni od aggiunte al ruolo princip a favore dell'Erario. Ruolo suppletivo.*
540. *Ricorsi dei contribuenti in via amministrativa. Commissioni di istanza e di appello.*
541. *Nomina delle Commissioni. Persone eleggibili a Commissari.*
542. *Delle radunanze.*

3. *Commissioni di appello. Nella maggior parte dei casi pronuncia in appello la Deputazione provinciale.*
4. *La Deputazione in tal caso non decide come autorità tutoria, ma come corpo giudicante.*
5. *In conseguenza contro tali decisioni non si ammette richiamo al Governo del Re. Giurisprudenza del Consiglio di Stato.*
6. *Non si può ricorrere in prima istanza alla Deputazione provinciale, quando funge da Commissione di appello.*
7. *Perentorietà dei termini stabiliti per la presentazione dei ricorsi.*
8. *Competenza del Ministero delle finanze.*

526. Non è possibile riassumere in una ordinata esposizione principii della procedura amministrativa in materia di tasse munali, perchè come si dimostrò più sopra, manca nella nostra gislazione ogni unità, e in molte parti imperano esclusivamente egolamenti locali, varii da luogo a luogo. Basterà quindi accenre alle norme più importanti e che devono avere applicazione lla generalità dei casi, intorno alla formazione dei ruoli e alle ribuzioni delle Commissioni amministrative.

527. In ogni caso per la riscossione delle tasse dirette è cessaria la compilazione del ruolo, specie di catasto dei contrienti.

Però in molti regolamenti governativi e comunali si è dichiarata cessaria, come operazione preliminare alla redazione del ruolo, compilazione di uno stato generale dei contribuenti.

Quest' elenco si ottiene in modi diversi, sia obbligando alla denzia i singoli cittadini, sia incaricando apposite Commissioni di rmare la *matricola* generale dei futuri contribuenti: in un caso nell'altro l'autorità competente inscrive a carico di ciascun conbuente la quota di imposta rispettivamente assegnata, e l'elenco muta in ruolo vero e proprio.

Generalmente però il sistema delle denunzie non è molto effice: i contribuenti per ignoranza o per mala fede possono non nsegnare la denunzia, o consegnarla infedele. Si ricorre spesso, 'applicazione di penalità a carico dei contravventori. Così per tassa di esercizio o rivendita per l'omessa dichiarazione o per dichiarazione infedele il contribuente può essere esposto ad una menda fino a lire 50 (1): uguale penalità è stabilita dal regoaento per le tasse sulle vetture e domestici (2). Il regolamento ' le tasse sul valore locativo stabilisce una multa estensibile al pio della tassa dovuta (3).

---

(1) Art. 8, reg. 24 dicembre 1870.
(2) Art. 34, reg. cit.
(3) Art. 10, reg. 31 gennaio 1867.

Anche qui è evidente la sproporzione delle penalità fra tassa e tassa, che in certi casi sono affatto irrisorie. L'esperienza ha dimostrato però che l'uso ed abuso delle penalità non è molto efficace e giova assai più la solerzia e vigilanza degli uffici incaricati della formazione delle matricole (1).

528. La legge comunale e provinciale aveva stabilito come regola generale che alla Giunta spetta preparare i ruoli delle tasse e degli oneri comunali sì generali che speciali (2): e questo precetto deve avere applicazione, semprechè leggi particolari posteriori non vi abbiano in tutto o in parte derogato (3).

---

(1) La Commissione per la riforma dei tributi locali si dichiarò invece favorevole al sistema della denuncia colla sanzione della penalità di una sovratassa, anche qui invocando l'esempio e i precedenti stabiliti in tema di tasse governative. Cercò però di mitigare il soverchio rigore.

« È noto come in questa materia, che fu soggetto di lunghi studi e vive discussioni in Parlamento, siano state introdotte assennate riforme dalla legge 23 giugno 1873. La quale non di meno contiene una disposizione che non ci sembrò guari accettabile, cioè che in caso di denunce infedeli la sopratassa è *misurata sull'imposta corrispondente alla differenza tra il reddito dichiarato, aumentato del terzo, ed il reddito accertato.*

« Ora, si è detto: sta bene che in fatto di accertamento, dove entra il criterio discrezionale delle Commissioni, dove non è sempre facile determinare con matematica precisione i limiti che distinguono il vero dal falso, si debba accordare una tolleranza, e una tolleranza anche larga; per una differenza di poco conto tra la denunzia e l'accertamento definitivo, non può, non deve presumersi la mala fede nel contribuente e non è il caso di far luogo all'applicazione di una pena. Si ammette dunque la tolleranza, e sia pure del terzo, supponendo che sino a questo limite la differenza possa dipendere da un apprezzamento erroneo del contribuente, non da intenzione dolosa. Ma quando tal limite è varcato e quindi rimane legalmente accertata l'infedeltà della denuncia, non si vede alcuna ragione perchè la sovratassa non debba essere proporzionata al danno cui fu esposto l'erario. Se chi ommette di fare la denunzia è soggetto a una pena pecuniaria uguale alla metà della tassa dovuta, chi denunzia in meno deve sottostare ad una pena uguale alla metà della differenza, perciocchè la denunzia infedele equivale, per la parte non denunziata, ad una denunzia ommessa; anzi v'ha chi sostiene più grave nel secondo caso la colpa, perchè è più manifesta l'intenzione di voler trarre in inganno l'amministrazione. Senza spingere fin là le disquisizioni giuridiche, è facile però conoscere che almeno vi debba essere nei due casi parità di trattamento. E pertanto coll'art. 108 del Progetto si è stabilita la massima che, ove la denunzia sia inesatta per modo che la tassa, se fosse liquidata in base alla medesima, risulterebbe inferiore ai tre quarti di quella dovuta, s'incorre in una sovratassa uguale alla metà della differenza tra le due tasse. Non si è fatta modificazione nè al limite della tolleranza, nè alla misura della pena, e solamente si è variata la base della liquidazione ».

Rel. cit. « Della competenza e della procedura ».

(2) Art. 93, n. 5, legge com. e prov.

(3) I ruoli d'imposta, sebbene deliberati dalla sola Giunta municipale anzichè dal Consiglio comunale, sono esecutori quando sieno stati approvati dal Prefetto. — App. Torino, 11 giugno 1877, Spezia c. Comune di S. Benigno (*La Legge,* II, ann. 1878, p. 41).

529. Qualunque poi sia l'autorità investita della facoltà di ompilare il ruolo, deve sempre provvedere alla pubblicazione ello stesso, all'effetto di rendere possibile il controllo del contriuente, il quale ha interesse non solo a conoscere la tassa proposta carico di lui, ma anche quella decretata a carico degli altri.

530. Nei regolamenti governativi ed anche in molti regolaıenti comunali si trovano disposizioni analoghe alla seguente: Contro le risultanze dei ruoli, i contribuenti potranno reclamare ntro un termine..... decorrendo dalla pubblicazione dei ruoli» (1). a pubblicazione dei ruoli ha quindi spesso gli effetti di una noficazione fatta a ciascuno dei contribuenti; ma non l'ha però empre.

Generalmente le iscrizioni di nuovi contribuenti o l'aumento di imosta a carico di contribuenti già inscritti, devono essere notificate eparatamente agli interessati: e ciò per metterli in condizione i opporsi all'accertamento proposto. La semplice pubblicazione ei ruoli basta sempre invece per mantenere nei ruoli i contriuenti che già vi erano precedentemente inscritti, e dalla detta ubblicazione decorre il termine per reclamare contro errori di ıtto o in seguito a cessazione dei fatti che legittimano la tassa.

531. La pubblicazione dei ruoli deve essere ripetuta ad ogni nno: è una conseguenza del principio generale dell'annualità dell'imposta.

532. Il ruolo è l'unico titolo deducibile a legittimazione della ıssa, e costituisce la prova del debito del contribuente.

L'imposizione ed il riparto dei tributi occorrenti a far fronte i pubblici servizi, costituiscono una prerogativa della sovranità, non si può con private convenzioni alterarne le basi.

Ciò per altro non toglie che un privato possa obbligarsi verso i un altro a pagare in discarico di questo tutta od una parte ell'imposta ad esso assegnata. Ma siffatta privata convenzione otrà dar vita a rapporti giuridici personali tra i contraenti, e on mai alterare il riparto del tributo (2).

533. Come le imposte locali, così anche le sovrimposte ai triuti erariali devono essere accertate col sistema dei ruoli (3).

534. I ruoli dell'imposta sono invariabili tanto riguardo al ome del contribuente, quanto riguardo alla cifra d'imposta asegnata.

---

(1) Vedi, per es., l'art. 35 del reg. approvato col R. Decreto 11 diembre 1870.

(2) App. Torino, 29 luglio 1880 (*Annali*, XIV, 345).

(3) Art. 72 e 73, legge 20 aprile 1871, per la riscossione delle imposte rette.

È dunque contrario alla legge che l'esattore sostituisca un contribuente ad un altro e contro di esso proceda alla esecuzione; ciò facendo egli si renderebbe responsabile dei danni e delle spese cagionate (1). In questo senso si pronunciò la Corte suprema di Roma, decidendo in materia di tasse governative; ma uguali principii sono applicabili per le tasse tutte in generale.

« All'esattore deliberatario viene concesso quale correspettivo dell'opera, che egli pone nella riscossione, un agio commisurato sull'ammontare delle somme dei ruoli dell'imposta. Siccome per(l'amministrazione deve calcolare su redditi certi per sopperire a bisogni che non ammettono dilazione, così l'esattore risponde a suo rischio e pericolo del non riscosso, come riscosso, e dietro consegna dei ruoli esecutivi dell'imposta, egli deve versare all(epoche stabilite l'intiero importo delle partite nei medesimi annotate. L'esattore però ha diritto al rimborso delle imposte che no ha potuto percepire, rimborso che gli viene concesso dietro la giustificazione dell'inesigibilità ». Ma non può di suo arbitrio variar le risultanze dei ruoli che sono la misura, dei suoi diritti e de suoi doveri, nemmeno per correggere errori materiali.

535. L'invariabilità del ruolo divenuto esecutorio, non con duce alla conseguenza che non si debba tenere conto dei fatti ch portano una variazione di stato nei contribuenti.

I risultati del ruolo possono essere modificati per tre diverse ra gioni: o perchè sia intrinsecamente difettoso il ruolo stesso, com nel caso di errore materiale; o perchè sia intervenuto un fatt posteriore che abbia modificato le condizioni d'imponibilità; o, fi nalmente, perchè si sia in tempo debito impugnata la liquidazion della tassa.

536. Nel primo caso non occorre un giudizio, si tratta di ri conoscere un fatto o di correggere un errore. Il ruolo dev' esser la riproduzione fedele dei giudizi delle Commissioni quanto all'im ponibile, e, quanto alla tassa, il risultato di un'operazione pura mente materiale; determinato l'uno, è implicitamente stabilit l'altra. Appunto per questo la formazione del ruolo è demandat per regola alla Giunta municipale, e all'autorità municipale dev ritenersi pur conferita la facoltà di ordinare la correzione deg errori materiali.

537. Nel secondo caso la quistione muta d'aspetto. Se il con tribuente ha licenziato un domestico, se una famiglia ha trasferi la sua residenza altrove, se insomma si verifica un fatto pel qua vengano a cessare nel corso dell' anno in tutto o anche in par le condizioni d'imponibilità, è ben giusto che sia accordata l'es

---

(1) Cass. Roma, 25 giugno 1877 (*La Legge*, II, anno 1877, p. 262).

nerazione dalla tassa, che secondo i principii stabiliti, o non sarebbe dovuta, o sarebbe dovuta in misura più tenue; ma per determinare se la cessazione realmente esiste, occorre in molti casi un giudizio di estimazione, come dicesi in linguaggio tecnico; si tratta anzi di variare l'accertamento fatto dalle Commissioni precedenti, non già in relazione al tempo in cui esso ebbe luogo, bensì in relazione di fatti posteriormente avvenuti. Questo giudizio adunque non può essere deferito che alle Commissioni: le forme e i modi di procedere debbono essere conformi a quelli ordinari di accertamento.

La lodata Commissione incaricata dello studio del Progetto per la riforma delle tasse locali aveva espressamente proposto di dichiarare sottratte alla cognizione della Giunta le questioni di cessazione dell'elemento imponibile (1): e questo fu certamente savio consiglio, nè ci pare che anche allo stato attuale della legislazione si possa seguire una diversa procedura nel caso di istanze per correzione di semplici errori materiali, e nell'altro di istanze per esonero dalla tassa.

538. Finalmente le risultanze del ruolo possono essere variate nel loro intrinseco in seguito alle pronuncie che venissero emanate in via contenziosa, amministrativa o giudiziaria, posteriormente alla pubblicazione del ruolo.

Accade spesso infatti che tali pronuncie anzichè prima, vengano emanate dopo che il ruolo divenne esecutorio: questa variazione deve quindi avere il suo effetto, perchè la esecutorietà nel ruolo è subordinata alla condizione che l'accertamento proposto non venga modificato.

539. Nei tre casi sopraindicati, le risultanze del ruolo possono essere modificate in favore dei contribuenti; ai rimborsi delle somme indebitamente iscritte si provvede con decreti di sgravio.

Per le variazioni occorrenti al ruolo principale nell'interesse dell'erario comunale, si provvede coll'istituto del ruolo suppletivo che fa riscontro appunto ai decreti di sgravio a favore dei contribuenti. Avrà quindi diritto il Comune a compilare ruoli suppletivi nei seguenti tre casi corrispondenti a quelli sopra accennati, cioè:

1. Quando siansi verificate le condizioni d'imponibilità, dopo la formazione del ruolo; o quando nel ruolo non sieno stati inscritti contribuenti che al tempo delle operazioni di accertamento avevano la condizioni d'imponibilità, o non vi siano stati inscritti per tutti gli elementi imponibili;

2. Quando sia occorso nel ruolo un errore materiale a danno del Comune;

(1) Relaz. cit. « Della competenza e della procedura ».

3. Quando si tratti di contribuenti dichiarati soggetti a tassa o ad aumenti di tassa, da decisioni definitive posteriori al ruolo, o da sentenze dell'autorità giudiziaria.

540. Sui ricorsi dei contribuenti giudicano Commissioni speciali, e la loro costituzione, il numero dei loro membri, varia secondo i diversi Comuni e regolamenti.

Generalmente è ammesso l'appello dalle decisioni della Commissione alla Deputazione provinciale, costituita come giudice di secondo grado.

541. Le Commissioni sono nominate d'ordinario dal Consiglio comunale. Per eccezione, la Camera di Commercio concorre nelle nomine della Commissione per la tassa di esercizio e rivendita (1). I Commissari dovrebbero essere scelti fra gli eleggibili a consigliere comunale, perchè essi pure vengono a costituire una magistratura locale (2).

542. Le Commissioni dovranno nominare un Segretario: delle loro deliberazioni dovrà constare da regolare processo verbale.

Per le validità delle deliberazioni è necessario che i singoli Commissari siano stati avvertiti in tempo debito. — Quando sia constatato che uno o più membri effettivi della Commissione comunale delle imposte dirette non siano stati invitati nè verbalmente nè per iscritto all'adunanza indetta, l'adunanza medesima è illegale,

---

(1) Art. 9, reg. 24 dicembre 1870.

(2) Arg. dall'art. 12 del R. Decreto 24 agosto 1877, n. 4022, per la tassa di ricchezza mobile.

Sul proposito può domandarsi: i pretori e i vice-pretori potranno essere chiamati a far parte delle Commissioni? La questione fu proposta alla *Rivista Amministrativa*, in ordine però alle Commissioni per le tasse di ricchezza mobile, e si pronunciò contraria all'ineleggibilità dei pretori.

« L'art. 12 del regolamento approvato con R. Decreto 24 agosto 1877 spiega come il far parte delle Commissioni comunali per la ricchezza mobile non sia già un vero e proprio impiego pubblico ed ufficio amministrativo a cui si applichi l'art. 14 del R. Decreto sull'ordinamento giudiziario 6 dicembre 1865, ma bensì un semplice incarico non compreso in tale art. 14, e a dispensare dal quale taluni membri dell'ordine giudiziario, si è sentito il bisogno di un' espressa disposizione quale è quella contenuta nel comma 5° del citato art. 12 del regolamento, il quale comma 5°, esentando tassativamente i Consiglieri di cassazione e di appello e i giudici dei Tribunali civili e correzionali, lascia luogo a concludere che non siasi inteso di esentare nè i pretori nè i vice-pretori » — (*Riv. Amm.*, anno 1882, p. 222).

Dubitiamo però se avuto riguardo all' espressione generica usata dal Decreto per l' ordinamento giudiziario, si possano ritenere eleggibili i Pretori: non ci pare fondata una distinzione fra i giudici superiori e quelli di mandamento, e un'uguale ragione di interesse generale vorrebbe che gli uni come gli altri fossero esclusi dal prendere parte ai uffici amministrativi.

ed a termini dell'art. 227 della legge comunale, la relativa deliberazione deve essere annullata (1).

543. Nei termini stabiliti dai rispettivi regolamenti, è ammesso ricorso in appello alle Commissioni di seconda istanza: nella maggior parte dei casi rappresentate dalla Deputazione provinciale.

Però la Deputazione provinciale non provvede come autorità tutoria, ma unicamente come Commissione di appello, come già fu avvertito.

544. E fu in conseguenza deciso che contro le decisioni della Deputazione provinciale non è ammesso a favore dei Comuni il richiamo straordinario al Governo del Re.

L'autorità della Deputazione provinciale non emana dalla legge comunale, ma da leggi e regolamenti speciali riguardanti le imposte locali, e perciò le decisioni anzidette non ammettono il rimedio del ricorso ordinario dato ai Comuni contro gli atti delle Deputazioni provinciali dall'art. 143 della legge comunale.

Contro le decisioni stesse, non è neppure ammesso il ricorso straordinario di cui parla l'art. 9, n. 4 della legge sul Consiglio di Stato, avuto presente il concetto dianzi esposto, che esse, non essendo provvedimenti amministrativi, ma atti di potere giudicanti, non ammettono il sindacato dell'autorità governativa (2).

545. E conforme è la costante giurisprudenza del Consiglio di Stato, affermata col seguente parere, che per la sua importanza giova qui riprodurre:

« Considerato che alla tassa sul bestiame nei Comuni della Provincia di Messina fu provveduto con regolamento che contiene tra le altre le seguenti disposizioni: — « Le eccezioni proposte « contro la tabella dei contribuenti saranno risolte dalla Commissione di sindacato, e della decisione sarà dato avviso scritto al « contribuente, con avvertenza che rimane aperto il ricorso alla « Deputazione provinciale (art. 23) —; la Deputazione deciderà « sui ricorsi entro un mese dal giorno in cui saranno pervenuti

---

(1) Cons. di Stato, 15 febbraio 1884, adottato. — Comune di Pietrasanta (*Man. degli Amm.*, XXIII, 202).

(2) Vedi nota ministeriale 5 agosto 1874, div. 2ª, direz. gen. imposte dirette, n. 37211-8834; — e nota conforme del Ministero dell'interno 24 agosto 1874, div. 3ª, sez. 2ª, n. 16162 (*La Legge*, XV, II, 74).

Nella nota si osserva come l'inammissibilità del ricorso in via amministrativa appare poi anche dal disposto dell'art. 12 del regolamento 24 dicembre 1870. Se, ai sensi di detto articolo, le decisioni delle Giunte municipali o delle Commissioni locali costituiscono la base dei ruoli, e se questi non possono essere modificati che dalle decisioni delle Deputazioni provinciali, ne consegue che tali giudizi sono *definitivi*, e contro di essi non può esservi altro rimedio che il ricorso all' autorità giudiziaria a senso dell'art. 6 della legge sul contenz. amm., 20 marzo 1865, allegato *E*.

« (art. 25) —; la mancanza di appello, e le decisioni della Depu-
« tazione rendono *definitiva* la determinazione del numero, e dell
« qualità del bestiame (art. 26) — ; la Giunta municipale rettifi
« cherà la tabella secondo le intervenute decisioni e procederà
« alla formazione dei ruoli (art. 27) —; contro il risultato dei ruol
« è ammesso il richiamo in via giudiziaria entro il termine di se
« mesi dalla data della loro pubblicazione » (art. 32).

Considerando pertanto che quando la Deputazione provinciale h
pronunziato sui ricorsi che le vennero sottoposti, è dovere dell
Giunta municipale di rettificare la tabella dei contribuenti second
le intervenute decisioni; e conseguentemente, qualora siano inter
venute decisioni, colle quali uno o più reclamanti siano stati dichia
rati esenti dalla tassa, debba essa Giunta cancellare dalla tabell
i loro nomi con le quote di tassa ad essi assegnate, e sulla bas
della tabella così rettificata, procedere quindi alla formazione de
ruolo.

Che, pubblicato il ruolo, dove alcuno degli interessati, cioè i
Comune da una parte, e tutti quelli iscritti sul ruolo dall'altra
intenda impegnarne il risultato, non trova aperta altra via d
quella infuori di rivolgersi all'autorità giudiziaria, oramai sol
competente ad esclusione dell'autorità amministrativa; e però ne
caso in cui il Comune pretenda che debbano soggiacere a dat
quote di tassa, individui dei quali il ruolo risulti mancante pe
decisioni della Deputazione provinciale, debba istituire apposit
giudizio davanti il tribunale competente, e chiedere che quegl
individui siano dichiarati tenuti alle pretese quote di tassa; qua
lora poi le istanze del Comune sortano esito favorevole, dovrann
le quote stesse venire inscritte in ruolo suppletivo.

Che tali sono le norme alle quali avrebbe dovuto nella fatti
specie uniformarsi il Comune di Francavilla, il quale perciò, vist
che nel ruolo principale non risultavano tassati il Lombardo e altı
cinque individui, che dovettero essere depennati dalla tabella i
seguito alla decisione della Deputazione provinciale, non potev
far altro che convenirli davanti l'autorità giudiziaria, e proporr
ivi le domande che stimasse di suo interesse.

Considerato che dalle premesse riflessioni chiaro si appales
come a torto il Comune di Francavilla abbia ricorso al Govern
del Re, invece di prendere la diretta via che gli era additata da
regolamento per la tassa in discorso, e dai principii onde è infor
mato l'organismo delle imposte dirette.

Non vale invocare l'art. 143 della legge comunale e provinciale
non trattandosi già di una decisione emessa dalla Deputazione pro
vinciale in alcuno dei casi contemplati da detta legge, pei qua
tutti è dato il ricorso al Re, ma bensì di una decisione proferit

indipendentemente affatto dalla tutela comunale, e in virtù di funzioni contenziose che avrebbero potuto egualmente venire commesse ad altro Consesso già esistente o da formarsi appositamente per definire le quistioni che intorno alla tassa sul bestiame insorgono prima della pubblicazione del ruolo.

Che indi si scorge come la Deputazione provinciale di Messina abbia, rispetto alla tassa sul bestiame, attribuzioni del tutto simili a quelle che spettano alle Commissioni dalla legge instituite pei reclami riguardanti le imposte sui redditi della ricchezza mobile e sui fabbricati, dalle decisioni delle quali Commissioni è noto che non ha luogo ricorso al Re, dovendo senz'altro da esse decisioni risultare il ruolo, precisamente come è prescritto nel sovra riferito art. 27 del regolamento di cui si ragiona.

Che tale regolamento non avrebbe potuto introdurre un diverso sistema, senza contravvenire alla legge, o dar luogo ai più gravi nconvenienti. Infatti, accordato al Comune il ricorso al Governo ontro le decisioni della Deputazione provinciale, sarebbe stato iecessario ammetterlo del pari a favore di coloro ai quali quelle lecisioni fossero state contrarie, non potendosi porre l'una delle arti in situazione inferiore a quella dell'altra, e molti reclami i sarebbero quindi inevitabilmente prodotti sia nella speranza di ottenere riparata l'impugnata decisione, sia forse anche nell'intento di ritardare e sfuggire il pagamento della tassa. Ciò posto, si sarebbe formato e pubblicato il ruolo in pendenza della conizione amministrativa, o si sarebbe aspettato a porvi mano, che osse ultimata la soluzione dei reclami; nel primo caso la decisione del Governo che fosse emanata, dopo pubblicato il ruolo, vrebbe violato il disposto degli art. 2 e 6 della legga sul contenioso; nel secondo caso, le operazioni anteriori al ruolo, invece i compiersi nei brevi termini ora alle medesime prefissi, si prorarrebbero durante un tempo, che, per mutata condizione e resienza dei contribuenti, renderebbe difficile e talvolta persino imossibile la riscossione della tassa.

Per questi motivi opina, che il ricorso del Comune di Francailla, del quale si tratta, debba essere dichiarato inammissibile» (1).

546. Quando il regolamento per l' applicazione delle tasse omunali in una Provincia, dispone che i reclami dei contribuenti

---

(1) Consiglio di Stato a sezioni riunite 16 novembre 1872 (*Riv. Amm.* xiv, 134). Lo stesso Consiglio di Stato anche recentemente confermava le massima in rapporto alla tassa di famiglia, dichiarando irricevibile ricorso del Consiglio comunale contro il decreto della Deputazione ovinciale, col quale siasi dichiarato taluno indebitamente inscritto nel olo della tassa fuocatico del Comune (Parere, 29 settembre 1877, 3942-1494, adottato — Comune di Camerino (*Riv. Amm.*, xxviii, 762).

contro le risultanze dei ruoli devono essere presentati in un de
terminato tempo dalla pubblicazione di questi, al Consiglio comu
nale, e stabilisce altro termine per la presentazione dei reclam
alla Deputazione provinciale contro le decisioni pronunziate da
Consiglio comunale sui primi ricorsi, non possono i contribuen
reclamare direttamente alla Deputazione provinciale, senza ave
prima provocata la pronuncia del Consiglio comunale.

La Deputazione provinciale che provvede su tali ricorsi sen
che abbiano ancora esaurito il primo grado di giurisdizione, vio
un principio fondamentale di procedura, e la nullità della sua d
cisione deve essere dichiarata nei modi prescritti dalla legge (1

547. I termini stabiliti dai regolamenti governativi o com
nali per la presentazione dei ricorsi tanto in prima istanza che
appello, sono sempre perentorii. È supremo interesse dell'ammin
strazione che le controversie non si protraggano indefinitament

— « Quando il regolamento provinciale per l'applicazione del
tasse comunali di famiglia e sul bestiame fissa un termine p
ricorrere dalla decisione del Consiglio comunale, la Deputazio
provinciale deve astenersi dall'entrare nell'esame dei ricorsi d'a-
pello, se proposti fuori termine » (2).

— « I termini utili per l'interposizione dei ricorsi alla Dep-
tazione provinciale per l' applicazione delle tasse locali (ne
specie, tassa di esercizio), secondo vengono stabiliti dai rego-
menti debitamente approvati, devono aversi per perentori, i
quanto le Deputazioni provinciali nel risolvere le questioni di tas
non fanno atti di autorità tutoria, ma esercitano una giurisdizio
speciale loro deferita dalla legge.

Quindi viola la legge la Deputazione provinciale che pronun
sopra un ricorso non interposto in tempo utile; e il suo decr
deve essere annullato.

Dopo la pubblicazione dei ruoli la decisione in merito a
questioni di tasse, secondo il disposto della legge sul contenzio
amministrativo, è deferita ai tribunali ordinari » (3).

548. In materia di tasse comunali la suprema direzione è
affidata al Ministero delle finanze anzichè a quello degli inter.
Al primo dovranno rivolgersi quindi i contribuenti in tutti casi
in cui sia ammesso il ricorso al Ministero.

— « Tutte le questioni che si sollevano sull' interpretazione

---

(1) Consiglio di Stato, 6 luglio 1883, n. 3383-845, Comune di Corle
(*Riv. Amm.*, anno 1884, p. 54).

(2) Cons. di Stato, 20 maggio 1874.

(3) Cons. di Stato, 19 maggio 1875, adottato. — Ricorso del Consi
comunale di Albano (*La Legge*, ann. 1875, II, p. 322).

delle tasse speciali consentite ai Comuni dalle leggi 20 marzo 1865, all. *A*, 28 giugno 1866, 26 luglio 1868 e 11 agosto 1870, sono di competenza del Ministero delle finanze.

Impertanto è riservato al Ministero delle finanze il provocare la risoluzione dei ricorsi presentati dai Comuni contro le decisioni delle Deputazioni provinciali relative alle anzidette tasse.

Il Ministero dell'interno non può prendere cognizione di ricorsi relativi alle tasse locali, tranne in quanto si tratti di questioni di forma e di procedimento » (1).

---

(1) Nota ministeriale, 22 agosto 1872, al Ministero delle finanze e risposta di questo Ministero, del 29 settembre 1872 (*Riv. Amm.*, ann. 1872, p. 724).

TITOLO XI.

RISCOSSIONE DELLE IMPOSTE DIRETTE COMUNALI. — L'ESATTORE. — LA RISCOSSIONE. — I VERSAMENTI.

CAPO I.

Della riscossione in generale nella legge vigente.

549. *Riscossione delle imposte dirette. — Legge 20 aprile 1871.*
550. *Accenno alla legislazione anteriore al 1871.*
551. *Nelle provincie lombardo-venete.*
552. *Nelle provincie meridionali.*
553. *Nelle provincie modenesi.*
554. *Nell'ex-ducato di Parma.*
555. *In Toscana.*
556. *Nelle provincie ex-pontificie.*
557. *Nel Piemonte, Liguria e Sardegna.*
558. *Vari disegni di legge che precedettero quella del 1871. — Progetti presentati successivamente dagli on. Sella, Minghetti, di nuovo dal Sella, dal Cambray-Digny, e finalmente ancora dal Sella.*
559. *Discussioni parlamentari. Camera dei Deputati.*
560. *Discussioni al Senato.*
561. *Esame della legge 20 aprile 1871. L'esazione affidata ad esattori privati nominati dal Comune.*
562. *La nomina dell'esattore è fatta di regola per concorso all'asta pubblica. Nomina su terna per eccezione. Proposta dell'onorevole Pisanelli.*
563. *Gli esattori sono nominati per ciascun Comune o Consorzio di Comuni.*
564. *Consorzii di più Comuni.*
565. *Gli esattori riscuotono contemporaneamente le tasse governative, provinciali e comunali.*
566. *Procedura privilegiata.*
567. *I ricevitori provinciali.*
568. *Commento alla legge del 1871 per la sola parte che ha tratto col tema* « Il Comune nel diritto tributario ». *Divisione della materia.*
569. *Nomina dell'esattore. Attribuzioni del Comune.*
570. *Riscossione delle tasse locali con brevi accenni alla procedura privilegiata per l'esecuzione.*
571. *Versamenti dell'esattore al Comune e suo conto.*

549. Mentre per l'accertamento delle imposte dirette locali manca affatto un sistema unico, e hanno impero sulla materia ora

regolamenti municipali, ora quelli provinciali, ora quelli gover-
nativi, e spesso informati a concetti rispettivamente diversi, di-
versa essendo la procedura, diverse le Commissioni amministrative,
la loro competenza, e persino diversamente preordinata la compe-
tenza dell'Autorità giudiziaria, dovendo volte a volte, giudicare
delle relative controversie, ora i Tribunali, ora i Pretori, e tal-
volta persino i Conciliatori; — avventuratamente però per quanto
concerne la riscossione, si ha il vantaggio di una legge unica, e
questa legge è appunto quella del 24 aprile 1871, della quale do-
vremo ora occuparci limitatamente a quanto concerne i Comuni.
È merito speciale della stessa di avere riunito la riscossione delle
imposte dirette governative, comunali e provinciali, e di averne
affidato l'incarico ad un solo *esattore comunale*.

550. Anteriormente a questa legge unificatrice i sistemi più
diversi di riscossione vigevano in Italia. In alcune Provincie le
funzioni di esattore erano esercitate da impiegati governativi, in
altre dai Comuni direttamente, in altre da appaltatori comunali
guarantiti da essi Comuni, in altre da appaltatori provinciali, e in
alcune finalmente da appaltatori privati. La più severa procedura
esecutiva si applicava in alcuni luoghi, in altri la riscossione era
estremamente ritardata ed incerta: sopratutto mancavano disposi-
zioni uniformi e chiare a garanzia dei privati e dell'erario (1).

Fu constatato però che il prodotto massimo e col minore di-
spendio si aveva laddove la riscossione era affidata a privati appal-
tatori. Invero è principio fondamentale di una retta Amministra-
zione che i tributi siano soddisfatti integralmente, con precisione
alle fissate scadenze; e ciò non si può meglio conseguire che col
sistema degli appalti a privati.

Può dirsi che in Italia siasi fatto esperimento di tutti i sistemi
di riscossione.

In Sardegna, nel Piemonte e nel Genovesato gli esattori erano
impiegati governativi, nominati per Mandamenti ed aggregati ai
Comuni.

Nel Ducato di Parma le tasse erano esatte da impiegati gover-
nativi, per ciascun Comune.

In Sicilia l'esazione era affidata a *percettori* nominati dal Go-
verno, sopra terna proposta dal Consiglio comunale.

---

(1) V'erano infatti Provincie in cui la procedura esecutiva era seve-
rissima fino al punto di mettere i *piantoni* (soldati, commensali, coatti)
a carico del contribuente moroso, come nelle Provincie meridionali:
mentre eranvene altre nelle quali la procedura esecutiva era presso che
identica di quella ordinaria, come nelle antiche Provincie e in Toscana.
(Isidoro Maggi, *Legge sulla riscossione delle imposte dirette*, annotata
(*Racc. legg. spec.*, serie 3ª, vol. II, p. 4).

Nella Toscana riscuotevano le imposte i *Camerlenghi,* estrat a sorte fra i contribuenti e nominati dal Consiglio comunale.

Nel Regno di Napoli gli esattori erano nominati dal Comune, in difetto, dal Governo, per ogni Mandamento.

Nelle Romagne, nelle Marche e nell'Umbria gli esattori, chi mati Camerali, venivano nominati dal Governo per appalto.

Nel Ducato di Modena eranvi esattori comunali nominati p appalti.

Nella Lombardia e nel Veneto gli esattori erano pure comuna ed erano nominati per via di appalto.

È utile un accenno particolareggiato di queste singole procedu privilegiate che esistevano in Italia prima della pubblicazione del legge del 1871, perchè, come avremo occasione di esporre in s guito, quelle leggi spiegano ancora la loro efficacia, per quan riguarda l'esazione, non delle tasse, ma delle entrate patrimoni dei Comuni (1).

551. Nelle Provincie della Lombardia e Venezia l'esazio era affidata, come dicemmo, ad esattori comunali, i quali doveva eseguire i versamenti ai ricevitori provinciali.

Gli esattori comunali erano nominati all'asta pubblica per s anni, col corrispettivo percentuale, non eccedente il 3 per 100. In mancanza di oblatori si nominava esattore d'ufficio per un an chiunque offrisse solida cauzione, e, in difetto di questa, era dichiarati esattori altrettanti dei maggiori estimati, quanti basta sero per formare la quarta parte dell'estimo comunale, ed e erano dispensati dalla cauzione.

La cauzione doveva corrispondere all'importo di una rata, p a quello di un quarto di tutte le altre esazioni ordinarie di anno a favore dei Comuni, non che alla metà delle rendite com nali. L'esattore aveva l'obbligo del non riscosso per riscosso Comuni erano responsabili dell'intero versamento dell'imposta.

Le imposte prediali si pagavano in rate trimestrali, le altre, s condo i termini stabiliti dai rispettivi regolamenti.

I contribuenti morosi, incorrevano nella multa di cinque cen simi per lira, oltre alla esecuzione forzata, da aver luogo prin sui mobili e quindi sugli stabili, senza alcun intervento, nè di gi dici, nè di altra autorità.

I ricevitori provinciali erano nominati collo stesso metodo dei esattori e pagati dalla cassa provinciale in una somma annua fiss che approssimativamente poteva calcolarsi di circa quaranta ce-

---

(1) Per maggiori ragguagli sulla procedura anteriori all'attuale p la riscossione delle imposte, vedasi: SALVETTI, *La riscossione delle i poste dirette*, ecc., pag. 7 e seg. Torino, 1876 — a cui abbiamo atti nell'esporre questi accenni.

tesimi per ogni cento lire dell'ammontare delle imposte che riscuotevano.

Essi avevano parimente l'obbligo del non riscosso per riscosso. Le multe e la procedura verso i ricevitori erano identiche a quelle verso i contribuenti (1).

552. Nelle Provincie meridionali riscuotevano le imposte gli esattori od i percettori, i ricevitori circondariali e generali. Gli esattori erano nominati su terna proposta dai Consigli comunali e la loro gestione veniva garantita personalmente dal Sindaco e dai Consiglieri comunali. I percettori erano nominati dal Governo per quei Mandamenti nei quali i Consigli comunali avevano ottenuto di essere esonerati dalla responsabilità della nomina dell'esattore.

Le scadenze pel pagamento delle imposte da parte dei contribuenti erano trimestrali nelle Provincie di terraferma, e quadrimestrali in Sicilia.

Esattori e percettori poi agivano verso i contribuenti col mezzo dei piantoni militari, quindi col promuovere la vendita dei mobili mediante una procedura privilegiata, e infine coll'esecuzione immobiliare colla procedura ordinaria. La coazione coi piantoni militari si esercitava tenendo nella casa del contribuente un soldato, al quale il contribuente stesso doveva dare alloggio e letto, corrispondendogli di più una lira al giorno per il vitto (2).

553. Nell'ex Ducato di Modena l'esazione era affidata a ricevitori eletti per un triennio all' asta pubblica in ogni Comune, o da più Comuni insieme. In mancanza di oblatori, erano ricevitori d'ufficio altrettanti dei maggiori estimati quanti bastavano per formare la quarta parte dell'estimo comunale. Gli amministratori comunali solidariamente rispondevano della cauzione offerta dai ricevitori comunali.

Anche qui, oltre ai ricevitori comunali, eranvi dei ricevitori dipartimentali, eletti collo stesso metodo dell'asta, i quali avevano l'incarico di esigere dai primi le somme spettanti all'erario ed al

---

(1) Vedansi: Patente 18 aprile 1816, che riproduce le principali disposizioni del R. Decreto 17 luglio 1805; e regolamento 9 gennaio 1862.

(2) La materia era regolata dai seguenti regolamenti e decreti: Decreti 26 novembre 1807; 19 dicembre 1808; 3 luglio, 7 agosto e 8 novembre 1809, regolamento 25 febbraio 1810; Decreti 5 giugno, 12 settembre e 19 dicembre 1811; 23 luglio 1812; 7 gennaio e 10 dicembre 1813; 6 gennaio e 16 agosto 1815; regolamento 1° febbraio e Decreto 12 dicembre 1816; Decreti 10 aprile 1820; 20 dicembre 1826; 11 ottobre 1833 e 7 maggio 1838.

Più specialmente nella Sicilia la riscossione era governata dal R. Decreto 30 novembre 1824, dal regolamento 20 dicembre 1826, e dalle Istruzioni ministeriali 26 maggio 1844.

dipartimento. In caso di mora, soggiacevano essi pure alla multa ed alla esecuzione fissata pegli esattori (1).

554. Nelle Provincie comprese nell'ex Ducato di Parma, gli esattori erano nominati con decreto sovrano sulla proposta del Ministro delle finanze e retribuiti con provvigione, fissata dal Ministro stesso, annualmente, sulla base del prodotto e della qualità della riscossione. La riscossione era eseguita senza l' obbligo del non riscosso come riscosso e senza responsabilità per parte del Comune; gli esattori prestavano una cauzione su stabili corrispondente al sesto della somma da riscuotersi.

L'esecuzione contro i debitori morosi era privilegiata e non occorreva l'intervento del giudice per quanto si riferiva ai mobili; l'esecuzione sugli stabili non era invece regolata da norme speciali. Nel primo caso l'elenco dei debitori morosi era consegnato dall'esattore al *latore di coattiva*, ufficiale incaricato dell' esecuzione, il quale procedeva al pignoramento dei mobili o frutti pendenti del debitore, presenti due testimoni, consegnando poi le cose oppignorate ad un custode (2).

555. Nella Toscana alla riscossione delle imposte provvedevano i Comuni, i quali dovevano versarne l'ammontare relativo allo Stato: l'esazione era affidata a speciali agenti, *Camerlenghi*, nominati dai Consigli comunali mediante estrazione a sorte fra i contribuenti del Comune. Se il nominato ricusava l'incarico incorreva in una multa di L. 100 a beneficio di colui che sarebbe stato estratto in sua vece. I camerlenghi duravano in carica quattro anni e prestavano idonea cauzione a norma delle leggi ed a favore dei Municipii, i quali solo rispondevano del non riscosso per riscosso in faccia al Governo, essendo considerati come i veri percettori e i diretti debitori dell'imposta. Essi poi, per compensarsi delle quote non esatte, avevano diritto d'aumento nel carico, che veniva iscritto annualmente nel bilancio comunale fra le spese obbligatorie (3).

556. Nelle provincie che facevano parte dell'ex-regno pontificio la riscossione era affidata agli *Amministratori camerali*, i quali riscuotevano le imposte per provincia. Erano nominati dietro appalto, coll'obbligo di prestare una cauzione corrispon-

---

(1) Legge italica 22 marzo 1804; e Decreti 10 ottobre e 23 dicembre 1811.

(2) La materia era regolata nell'ex-Ducato parmense dal regolamento sovrano 16 marzo 1832. Avvertiamo però che nessuna procedura privilegiata esisteva per la riscossione delle semplici entrate patrimoniali dei Comuni.

(3) Vedi Motu-proprio 23 maggio 1774; Istruzioni 16 novembre 1779; Editto 16 settembre 1816; Motu-proprio 22 marzo 1827 e 5 luglio 1841; regolamento 31 dicembre 1859.

dente a due bimestri per la tassa prediale ed addizionali, e ad un bimestre per le altre.

L'esecuzione privilegiata veniva esercitata coll'intervento dell'autorità giudiziaria. Il titolo di credito dell'imposta doveva esser presentato alla cancelleria del tribunale civile, sul quale, previa diffida ai debitori, il presidente rilasciava l' ordinanza esecutiva. Era ammessa l' opposizione innanzi al tribunale, ma essa non sospendeva gli effetti esecutivi per le tasse regie e comunali. Per la vendita dei beni oppignorati non era necessaria sentenza. La vendita seguiva all'asta pubblica; l' atto della vendita dei mobili si faceva dal cursore; quella degli immobili dal cancelliere del tribunale. Il privilegio cessava sei mesi dopo la scadenza del contratto (1).

557. Nell'antico regno Sardo esistevano esattori mandamentali, nominati dal Governo a tempo indeterminato con stipendio fisso ed obbligati soltanto a versare le somme che avessero riscosse. Godevano d'un aggio per la riscossione delle rendite comunali. Dovevano prestare una cauzione corrispondente a un dodicesimo delle riscossioni inerenti a ciascuna esattoria, tanto nell'interesse dello Stato, quanto in quello della Provincie e Comuni. Le scadenze delle imposte erano nel continente regolate a dodicesimi maturati, in Sardegna a trimestri maturati. Negli ultimi tempi però in terraferma la riscossione veniva eseguita due volte ed anche una sola volta all'anno.

Contro i contribuenti morosi si agiva col mezzo della compulsione militare e dell'esecuzione sui beni mobili ed immobili. La procedura era privilegiata sui mobili, ma in quanto agli stabili, dovevasi agire colla procedura ordinaria.

La compulsione consisteva nella notificazione d'un precetto, *bolletta d'alloggio militare,* col quale s'intimava al contribuente moroso di pagare entro tre giorni il suo debito. Questa intimazione importava al contribuente la spesa del 4 p. 100 sulle quote del debito maturato, ma non poteva mai oltrepassare lire 30, nè essere inferiore a centesimi 15. Il prodotto di questa spesa serviva a retribuire l'opera di commissari, e il sopravanzo si devolveva all'erario.

I Camerlenghi erano a carico comunale, e si pagavano ordinariamente colla metà delle penali sui morosi, cedendo l'altra metà a beneficio del Comune (2).

---

(1) Vedi Motu-proprio di Pio VII, 6 luglio 1816; — Regolamento 11 settembre 1816; — Regolamento 10 maggio 1834; — Editto 9 luglio 1835; — Notificazione 17 novembre 1849.

(2) La materia era regolata dalle seguenti norme legislative: Nel *Piemonte* e *Genovesato:* R. Editto 14 dicembre 1818; — Istruzione mini-

558. Tale era lo stato della legislazione italiana anterior mente al 1871 (1).

La legge che regolò in modo uniforme la riscossione dei tribu governativi, provinciali e comunali fu tra quelle che ebbero pi lunga preparazione e più contrastata applicazione. Basti dire ch per circa dieci anni fu oggetto di studio del potere legislativo, che fu preceduta da ben quattro disegni di leggi proposti da va ministeri che a vicenda furono chiamati al potere.

Anche qui si incontra primo il nome di Quintino Sella cui dovuto il primo progetto di unificazione delle leggi di riscossio delle imposte, presentato nel 1862 alla Camera dei deputati (2 Seguì un secondo progetto del ministro Marco Minghetti, prese tato nel 1863, discusso ed approvato dalla Camera dei deputa con alcuni emendamenti (3), ed un terzo riprodotto dal minist Sella nel 1865 al Senato, che non ne compiè l' esame a cau degli avvenimenti politici sopravvenuti (4). Altro progetto del m nistro Cambray-Digny fu presentato nel 1868, e votato dalla C mera (5). Ancora l'on. Sella nel 1870 riproduceva il progetto, motivo di alcune modificazioni introdottevi dal Senato (6), e se compiva la discussione solo nel 1871; passando quindi in leg dello Stato (7).

559. La più viva discussione si impegnò principalmente t coloro che volevano gli esattori impiegati comunali, e quelli c li volevano impiegati governativi, tra i sostenitori della nomi degli esattori per elezione, e quelli che li volevano eletti p pubblica asta, e pagati conseguentemente ad aggio anzichè c stipendio fisso.

La lunga serie degli emendamenti proposti prima di venire l'adozione del principio stabilito nell'art. 1 della legge, per « la riscossione delle imposte dirette erariali e delle sovrimpo « provinciali è fatta da esattori *comunali* a termini della p- « sente legge » e cioè per concorso ad asta pubblica e con ret-

---

steriale 1° aprile 1826; — R. Decreto 15 febbraio 1852; — Istruzione nisteriale 29 marzo 1852; — R. Decreto 28 gennaio 1859; — R. Decr 9 luglio 1859. Nella *Sardegna:* R. Editto 27 dicembre 1821, Regolame 1 maggio 1824.

(1) V. Salvetti, *La riscossione* ecc., *ivi.*

(2) *Atti Uff.* Cam. dei Dep., tornata 18 novembre 1862.

(3) *Atti Uff.* tornata 19 marzo 1863.

(4) *Atti Uff.*, tornata 20 novembre 1865.

(5) *Atti Uff.*, tornata 4 febbraio 1868.

(6) *Atti Uff.*, tornata 19 maggio 1870.

(7) Legge 20 aprile 1871, n. 192.

buzione ad aggio (1), può dare una giusta idea del vivo contrasto fra le diverse opinioni.

Nel corrispondente articolo del progetto del 1868 si diceva invece:

« I Comuni sono garanti verso lo Stato della riscossione delle mposte erariali risultanti dai ruoli, e verso le provincie della esazione delle sovrimposte stabilite in conformità delle leggi. Le imposte risultanti dai ruoli si riscuotono dai Comuni o Consorzi di Comuni per mezzo di loro agenti detti esattori, nei modi e termini issati dalla presente legge » (2).

Fu censurato tale sistema da vari deputati, e in conseguenza la Commissione parlamentare propose quest' altra formola:

« Alla riscossione delle imposte dirette erariali e delle sovrimposte comunali o provinciali è provveduto dai Comuni o consorzi di Comuni, col mezzo dei loro agenti chiamati esattori, e a termini della presente legge ».

L'on. Nisco propose un emendamento che fu respinto:

« La riscossione delle imposte dirette sarà fatta da esattori che ne assumeranno l'incarico a tutto loro rischio con l'obbligo di dare il non riscosso per riscosso, in conformità dei ruoli e dei modi e termini fissati dalla presente legge ».

Migliore sorta non ebbe l'emendamento dell'on. Cancellieri.

« Le imposte risultanti dai ruoli si riscuotono dagli agenti di percezione nei termini e modi fissati da questa legge ».

560. Nè meno grave fu la discussione in Senato (3). La Commissione che voleva gli esattori impiegati governativi, in causa dell'opposizione, si dimise: ed il Senato, con provvedimento eccezionalissimo, incaricò la minoranza della Commissione che aveva opinione contraria alla maggioranza, di riferire sul progetto di legge.

561. In definitiva però, contro le proposte del Governo che avrebbe voluto la riscossione dei tributi diretti affidata ai Comuni, le Camere legislative stabilirono invece che gli esattori, quantunque denominati comunali, fossero privati.

È facile prevedere quale danno sarebbe derivato ai Comuni dalla prevalenza del sistema fiscale per cui avrebbero dovuto divenire quasi i gerenti responsabili della riscossione a pro dello Stato. Ma il Parlamento giustamente considerò che il Comune

(1) Art. 1 e 3, legge 20 aprile 1871.

(2) Art. 3 del progetto proposto dalla Commissione della Camera e nella tornata del luglio 1868.

(3) *Atti Uff.*, Senato del Regno, tornata dell'aprile 1870.

non può nè deve esser ritenuto debitore della imposta « la qua se ha carattere di reale, è dovuta dal fondo; se ha carattere personale dall'individuo », senza che il Comune debba risponde in proprio dei risultati più o meno prosperi dell'esazione.

562. La nomina degli esattori è fatta di regola per asta pu blica: per eccezione fu anche ammessa l'elezione sopra terna (1

Questo modo eccezionale di nomina dell'esattore non era am messo nei vari progetti presentati al Parlamento. L'on. Pisane raccomandò una tale disposizione già vigente nelle Provincie m ridionali, come quella che poteva giovare molto opportunamen a vincere nei primi anni le ripugnanze delle popolazioni cont gli appalti. La nomina dell'esattore sopra terna venne però reg lata in modo da escludere che per essa si potessero contrarre d Comuni impegni soverchiamente onerosi, e a ciò si provvide par colarmente col determinare il massimo inderogabile dell'aggio modo da non oltrepassare il 3 per cento.

563. Fu pure oggetto di lunga discussione il sistema di r parto delle singole esattorie.

Altri volevano che fosse nominato un esattore per ogni Pr vincia, altri per ogni Circondario, alcuni per ogni mandamen ed altri finalmente per ogni Comune.

Quest' ultimo partito finì per trionfare: e invero solo per es si potevano ottenere vantaggi rilevanti.

Si considerò infatti che sarebbe stato più facile trovare esatto a concorrenza per piccole che non per grandi esattorie: ed er evidente l'interesse tanto del Comune quanto della Provincia del Governo ad avere molti offerenti all'asta.

Tale sistema poi rendeva pure più facile trovare idonee cauzio e faceva minore il pericolo e il danno eventuale dell'insolven degli esattori, mentre d'altra parte era reso meno facile il mo polio di esattorie da parte di ricchi capitalisti, o di istituti d credito.

Sopratutto si facilitava il concorso di aspiranti esattori oriuri del luogo, e quindi più pratici delle persone dei contribuen con un doppio vantaggio, all'erario, meglio guarentito, ed anc ai contribuenti, perchè gli esattori del luogo avrebbero senti più vivamente la loro responsabilità di fronte all'opinione pubbli del loro stesso paese.

Fatto il primo passo nel senso che gli esattori dovessero esse responsabili in proprio, il legislatore lasciò ai Comuni una respo sabilità alquanto grave sia per la nomina, sia per la sorveglian sulla prestazione e conservazione di regolare ed idonea cauzion

---

(1) Art. 3 legge cit.

sia sull'esercizio dell'azienda esattoriale, sia sulla tutela del diritto dei contribuenti; cosicchè la circoscrizione delle esattorie per Comune ha pure una speciale ragione di esistere nelle attribuzioni date ai Comuni stessi.

Non vi sono quindi esattori provinciali, nè circondariali, nè mandamentali, ma solo esattori comunali.

Quando poi si tratti di Comune di primaria importanza, possono essere istituite varie esattorie, come è detto all'art. 9 della legge.

564. La divisione delle esattorie per Comune non poteva però portare all'assurdo d'imporre *necessariamente* un esattore per ogni piccolo Comune, per quanto minima ne fosse l'importanza. Ad evitare le difficoltà di trovare esattori per questi piccoli centri, e per non gravar di un inutile spesa quei Comuni tutti che avessero creduto di poter disimpegnare l'esattoria con un solo ufficiale, vennero i Municipi autorizzati a costituirsi in consorzio volontario, ed in alcuni casi coattivo, come vedremo.

Di qui, anzi, la denominazione del Titolo I, *Degli esattori comunali e consorziali;* ma, con questo non si è rinunciato al principio fondamentale della legge, solo si è lasciato modo ai Comuni di soddisfare alle singole esigenze di fatto.

In caso di costituzione di consorzio, alla personalità del Comune si ostituisce quella del consorzio stesso: e per ogni provvedimento, ualunque ne sia la natura, deve farsi capo alla rappresentanza onsorziale, che delibera a maggioranza di voti, senza che occorra nterpellare i singoli Consigli comunali. Ogni deliberazione di questi onsigli, una volta costituito il Consorzio è nulla, perchè relativa materia che sfugge alla loro competenza (1).

565. Altro concetto fondamentale della legge del 1871 è quello ella contemporanea riscossione delle tasse governative, provin- iali e comunali, di guisa che un solo esattore ha l'incarico della iscossione di tutti quanti i tributi diretti, salvo il riparto ai sin- oli enti cui sono dovuti. E questo è forse il pregio più impor- nte della legge vigente, la quale, con norme semplici, ha rego- ta tutta la materia nei rapporti con tutti i corpi interessati nella ercezione dei tributi.

566. La procedura contro i contribuenti morosi è pure sa- entemente preordinata: è una legge ferrea quant'altra mai, è ro, ma l'esperienza ha dimostrato sempre che, in tema di riscos- one di imposte, le leggi peggiori sono le più miti; e l'arretrato n è solo la rovina dello Stato e dei Comuni, ma anche dei con- ibuenti.

---

(1) *Circolare* della Direzione generale delle imposte, 16 aprile 1877, 24250-4359; *Bollettino Ufficiale*, detto anno, p. 87.

Come nota caratteristica di questa procedura privilegiata, devesi osservare che l'avviso di pagamento spiccato nella debita forma dall'esattore costituisce atto di precetto, preambolo all'esecuzione, come il ruolo ne è il titolo esecutivo; e l'intervento dell'Autorità giudiziaria o non è necessario, o è grandemente limitato; quindi rapidità maggiore e sopratutto risparmio considerevole di spese.

L'esattore per tutti gli atti di esecuzione può valersi di messi proprii, anzichè d'uscieri della Pretura, come si praticava prima. L'incanto degli oggetti mobili oppignorati si fa dall'esattore colla sola assistenza del segretario comunale e di un banditore fino alla vendita degli oggetti mobili, e questa compresa; è escluso, come dicemmo, l'intervento dell'Autorità giudiziaria. Gli atti tutti preparatorii per l'esecuzione degli immobili del debitore moroso sono eseguiti dall'esattore a mezzo dei proprii messi, senza l'intervento dell'Autorità giudiziaria: per la subasta è richiesta la sola presenza del pretore e cancelliere mandamentale e solo si ricorre al Tribunale civile per il giudizio di graduazione.

567. L'esattore versa direttamente al Comune il prodotto dell imposte; e può anche tenere il servizio di cassa pagando invece relativi mandati man mano che si presentano; vi è quindi dirett e immediato rapporto tra esattore e Comune.

Per lo Stato, invece, esiste un ulteriore anello di congiunzion coll'esattore, il quale deve fare i versamenti a uno speciale incaricato, detto *ricevitore provinciale*, che passa poi, a sua volta le somme versate dall'esattore nelle casse dello Stato.

Nella Camera e nel Senato fu lungamente discusso se fosse no utile, opportuna e conveniente la istituzione di questo nuov ingranaggio nella riscossione dei tributi diretti. Alcuni sostene vano che i singoli esattori avrebbero dovuto versare direttament nelle casse dello Stato; ed altri ravvisavano in questi rapporti co una quantità straordinaria di collettori per conto dello Stato, u pericolo per la sicurezza e puntualità dei versamenti.

Prevalse l'opinione di questi ultimi, appoggiata a consideraziol abbastanza gravi e convincenti. Infatti, il Demanio dello Sta ha bisogno assoluto di far calcolo e contare sul preciso incass dei tributi diretti alle fissate scadenze, per ovviare al danno gr vissimo ed ai gravi dissesti che derivano dalle crisi del Tesoi e dalla necessità di emettere buoni per sopperire ai bisogni cassa. E, d'altra parte, l'aggio da accordarsi ai ricevitori dove essere minimo appunto in vista dell'onere del non scosso per riscos imposto agli esattori, e delle garanzie e cautele per la riscossion

Con questo sistema veniva in certo modo pareggiata la cond zione dello Stato a quella del Comune, il quale ha un solo debito delle imposte nell'esattore: era, se non impossibile, inutile che

Stato avesse un collettore unico, ma era troppo giusto che almeno per ogni Provincia avesse una persona sola responsabile dell'ammontare dei tributi erariali, senza essere costretto a rivolgersi alle migliaia di esattori.

568. Non intendiamo qui di dare un commento completo della legge del 1871, la quale non in tutto ha attinenza colla materia, oggetto del nostro studio: e lascieremo quindi in disparte tutto quanto possa avere relazione coi tributi governativi, come pure non ci occuperemo distesamente della procedura privilegiata, applicabile ugualmente alle tasse comunali, provinciali e governative; materia che per una parte ha tratto alla procedura civile, e per l'altra non potrebbe essere esaminata se non da chi si proponga uno studio completo della legge del 1871 (1); contentandoci di dirne solo quel tanto che basti alla presente trattazione.

Limiteremo i commenti a quella parte della legge che direttamente riguarda l'esazione dei tributi locali, necessario complemento al tema nostro: « *Il Comune nel diritto tributario* ».

Seguendo questo concetto ci occuperemo separatamente:

569. I. Delle norme stabilite dalla legge per la nomina degli esattori, materia riservata quasi esclusivamente al Comune.

570. II. Del pagamento delle tasse locali, del modo con cui deve essere richiesto e deve essere eseguito; e della procedura privilegiata per l'esecuzione contro i contribuenti morosi.

571. III. Trattando dei versamenti dell' esattore al Comune occorrerà parlare del servizio di cassa e degli obblighi che in dipendenza dello stesso servizio incombono all'esattore.

Il conto dell'esattore riuscirà come il riepilogo dell'intera trattazione.

CAPO II.

Degli ufficiali esattori. — Loro nomina, funzioni, retribuzione e cauzione. — Dei Collettori e messi.

572. *Degli ufficiali esattori.*
573. *Distribuzione della materia.*

572. Seguendo l'ordine prestabilito, parleremo anzitutto degli esattori in generale; riservandoci a trattare in seguito più specialmente dell' esazione e dei modi con cui viene eseguita, tanto di fronte ai contribuenti che di fronte al Comune.

---

(1) Rimandiamo i lettori ai due pregevoli commenti: *La legge sulla riscossione delle imposte dirette*, annotata dall' avv. ISIDORO MAGGI, e *La riscossione delle imposte dirette* dell'avv. GIUSEPPE SALVETTI.

273. L'ufficio dell'esazione è dalla legge attribuito a specia agenti detti propriamente *esattori*, coadiuvati da altri detti *mes* e *collettori*. L' ordine della materia consiglia a trattare in sep rate sezioni :

1. degli esattori, della capacità ad assumere tale servizi della loro nomina e dei contratti di esattoria ;

2. delle attribuzioni degli esattori in rapporto *a*) alla risco sione delle tasse comunali dirette, *b*) alla riscossione delle sen plici entrate, *c*) al servizio di cassa del Comune, *d*) all'esazio delle tasse imposte da speciali consorzi locali;

3. della retribuzione dovuta agli esattori, e della cauzio che devono prestare ;

4. degli uffici di esattoria, e dei rispettivi ufficiali secondar collettori e messi.

Sezione I.

La nomina dell' esattore comunale — Nomina per asta pubblica - sopra terna - e d' ufficio — I contratti di appalto dell'esattoria.

574. *Gli esattori sono ufficiali pubblici nominati dal Comune.*
575. *Possono essere nominati dal Consorzio di più Comuni.*

§ 1.

Quali persone possano concorrere all' ufficio di esattore comunale Incapacità e incompatibilità relative.

576. *Quali persone possano essere nominate all'ufficio di esattore.*
577. *Non possono essere esattori gli impiegati pubblici, compresi i c munali.*
578. *I Consiglieri comunali.*
579. *Se la nullità della nomina ad esattore sia sanabile colla rinun a consigliere.*
580. *Non possono essere esattori i consiglieri provinciali.*
581. *Durante l'esattoria i congiunti dell'esattore non possono essere n minati membri della Giunta, o della rappresentanza cons ziale, nè segretari dei Comuni interessati.*
582. *Se sotto il nome di congiunti si comprendano anche gli* affini.
583. *Possono essere nominati esattori i corpi morali o le società quan anche amministrati da consiglieri.*
584. *Possono essere assunte all'ufficio di esattore le donne.*
585. *Esclusione dei condannati a pene criminali.*
586. *Conseguente nullità dei contratti con persone incapaci.*
587. *La nomina dell'esattore. Doppio sistema. Procedura da seguir*

§ 2.

Nomina dell'esattore per concorso all'asta pubblica.

588. *La nomina deve essere fatta di regola per concorso all'asta pubblica.*
589. *Il « capitolato degli oneri ». Ingerenza del Comune e del Consorzio nella relativa compilazione.*
590. *Pubblicità che precede l'esperimento dell'asta.*
591. *Aggiudicazione dell'esattoria.*
592. *Primo incanto deserto. Secondo esperimento.*
593. *Infruttuosità del secondo esperimento. Nomina sopra terna.*

§ 3.

Nomina dell'esattore sopra terna.

94. *Nomina fatta direttamente dal Comune, senza esperimento dell'asta.*
95. *È necessario che la scelta a trattative private sia fatta sopra una « terna » d'aspiranti.*
96. Quid juris *quando non sia possibile proporre una terna, per mancanza di concorrenti? Si deve risolvere il dubbio con una distinzione.*
97. Segue.
98. *L' aggio in questo caso non è illimitato, ma circoscritto al massimo del 3 per 100.*
99. *Il contratto d'esattoria non può eccedere i cinque anni. Deroga a tale regola quando la nomina sia fatta a seguito di diserzione di incanto.*
00. *Non è più ammessibile la nomina facoltativa sopra terna dopo l'esperimento del primo incanto.*

§ 4.

Nomina dell'esattore di ufficio — Nomina dei gestori provvisori.

01. Nomina di ufficio *dell'esattore. Vi provvede il Prefetto.*
02. *Incompetente la Deputazione provinciale.*
03. *Casi in cui si fa luogo alla nomina di « gestori provvisori » dell'esattoria.*
04. *Condizione del Comune di fronte al gestore.*

§ 5.

I contratti per la concessione in appalto dell'esattoria — Loro esecuzione e risoluzione.

5. *Stipulazione del contratto di esattoria. Come e quando vi si proceda.*
6. *Formalità da osservarsi.*
7. *Conseguenze che derivano dalla stipulazione del contratto.*
8. *Le spese del contratto e quelle antecedenti sono a carico dell'esattore.*
9. *Patente da rilasciarsi all'esattore.*
0. *Il contratto di esattoria non si risolve di diritto per la morte dell'esattore.*

574. « La riscossione delle imposte dirette erariali e dell(sovrimposte provinciali e comunali è fatta da esattori comunali » (1) tale è il concetto generale che informa l'intera legge. Gli esattoı però non sono veri e propri ufficiali comunali, ma dipendono a u tempo dal Governo, dalla Provincia e dal Comune, per quanto l loro nomina sia fatta direttamente dai Municipi.

575. Come già occorse di accennare, più Comuni posson unirsi fra di loro per procedere alla nomina di un esattore unico in questo caso il Consorzio sottentra nelle attribuzioni delle singol Comunità.

« I Comuni, per gli effetti di questa legge, possono riunirsi i Consorzio fra di loro.

« I Consorzi, dietro le deliberazioni dei Consigli comunali, son approvati dal Prefetto, sentite le Deputazioni provinciali.

« Essi sono rappresentati dal collegio dei Sindaci dei Comu associati, sotto la presidenza del Sindaco del Capoluogo del Mar damento, o del Comune più popoloso fra gli associati » (2).

Quando i Comuni sono uniti in Consorzio, è tolta di mezzo, ag effetti della legge di riscossione, la personalità del Comune, e p non havvi che quella del Consorzio. Ogni provvedimento, qu lunque ne sia la natura, deve sempre esser preso dalla rapprese tanza consorziale, senza che intervengano e senza che occorra i terpellare i Consigli comunali. « Ogni deliberazione di ques allorchè è formato il Consorzio, è nulla, perchè relativa a mater che sfugge alla loro competenza » (3).

---

(1) Art. 1, legge 20 aprile 1871.

(2) Art. 2, legg. cit., modificato dalla successiva legge 2 aprile 18 nel seguente senso: « Art. 2. I Comuni, per gli effetti di questa leg possono riunirsi in consorzio fra di loro. I Consorzi dietro le deliber zioni dei Consigli comunali, sono approvati dal prefetto, sentita la D putazione provinciale. Su proposta del prefetto, sentiti i Consigli com nali, e col parere favorevole del Consiglio provinciale, possono per (creto reale riunirsi in consorzio più Comuni della medesima circoscrizio mandamentale o distrettuale. I Consorzi sono rappresentati dal Colleg dei sindaci dei Comuni associati sotto la presidenza del sindaco del C mune capoluogo di mandamento o di distretto, ovvero del Comune p popoloso fra gli associati ».

(3) Min. delle Finanze, Dir. gen. delle imposte dirette, 6 aprile 18 n. 24230-4359. Ved. ministeriale 20 settembre 1873, ed il Parere del C siglio di Stato, 10 settembre 1873, n. 1090.

§ 1.

Quali persone possano concorrere all' ufficio di esattore comunale — Incapacità e incompatibilità relative.

576. La legge, per ragioni di ordine pubblico e di incompatibilità di funzioni, ha determinato tassativamente quali persone dovevano essere escluse dall'esattoria.

« Non possono esser esattori i pubblici impiegati in attività di servizio; i ministri dei culti aventi cura di anime; coloro che hanno parte nell' amministrazione del Comune, o che, avendola avuta, non resero i conti; coloro che sono congiunti sino al secondo grado civile con alcuno dei membri della Giunta, o della rappresentanza consorziale, o coi Segretari dei Comuni interessati.

« Non possono esserlo neanche coloro che in precedenti gestioni col Comune sono incorsi in alcuna delle pene disciplinari stabilite dalla presente legge, o che sono in lite col Comune in dipendenza di precedente gestione; che per legge o per decreto del giudice non hanno la libera amministrazione dei loro beni; che sono in istato di fallimento dichiarato, o hanno fatta cessione dei beni, finchè non abbiano pagati intieramente i loro creditori; i condannati a pene criminali o a interdizione dai pubblici uffici; i condannati a pene correzionali per furto, per falsità, per truffe, per appropriazioni indebite, o per altra specie di frode, per prevaricazione od altri reati degli ufficiali pubblici nell'esercizio delle loro funzioni » (1).

577. Coll'espressione « impiegati pubblici » la legge ha voluto escludere dall' esattoria, non solo quelli dipendenti dal Governo, ma quelli altresì che dipendono dalla Provincia o dal Comune (2).

Sono « impiegati » coloro che prestano un servizio permanente a qualsivoglia dei tre enti, Stato, Comune e Provincia.

578. Nella categoria delle persone « che hanno parte nell'amministrazione del Comune » devono ritenersi compresi i Consiglieri comunali?

A dir vero non ci pare nemmeno possibile una tale questione, perchè la lettera della legge è abbastanza chiara nel senso che vi debbano essere compresi, e che la nomina del consigliere ad esattore sia assolutamente nulla.

La Direzione generale dell' imposte dirette, preoccupata forse, più che dalla rigorosa osservanza della legge, dall' interesse di avere molti concorrenti all'asta, specialmente nelle esattorie con-

(1) Art. 14, legge 20 aprile 1871.

(2) Cons. di Stato, 28 novembre 1873 (*Man.*, anno 1873, p. 381).

sorziali, aveva da principio ritenuto che i consiglieri comunali po tessero venire eletti esattori comunali e consorziali (1). Però i Consiglio di Stato giustamente adottò una massima contraria; e oggi la giurisprudenza amministrativa, come la giudiziaria, son pacifiche nel ritenere che la carica di consigliere escluda dal con corso a quella di esattore (2).

« Tra coloro che hanno parte nell'amministrazione del Comune sonvi certamente i consiglieri comunali, essendochè l'amministra zione del Comune risiede principalmente nei Consigli comunali, le Giunte municipali non sono che rappresentanze di questi durant l'intervallo delle loro riunioni; e la sostanza di tutti gli affari co munali, tra i quali sono la determinazione dell'aggio dell'esattoria l'adozione dei capitoli speciali del contratto, ed anche la nomin dell'esattore è oggetto proprio delle deliberazioni del Consiglio. . questo concetto dei consiglieri comunali, come di veri amministra tori del Comune, è conforme la giurisprudenza costante dell'arti colo 1457 del Codice civile, per cui i consiglieri comunali no possono essere compratori dei beni dei Comuni, nemmeno all'ast pubblica, sotto pena di nullità, salvo che per particolari circostanz nell' atto che permette la vendita siano autorizzati a concorrer agli incanti.

Del resto, stando semplicemente alle disposizioni degli articoli 7 e 222 della legge comunale, si rileva che è ineleggibile a consiglier comunale chiunque riceve uno stipendio o salario dal Comune dalle istituzioni da esso amministrate, o ha il maneggio del danar comunale; e che il consigliere non può prender parte direttament o indirettamente in servizi, esazioni di diritti, somministrazioni c appalti di opere nell' interesse del Comune a cui appartiene. M l'esattoria comunale importa stipendio (sotto la forma d'aggio) d Comune, maneggio del danaro comunale e esazione dei diritti d Comune: dunque il consigliere comunale non può assumere l'ese cizio dell' esattoria del suo Comune, o del Consorzio a cui il su Comune appartiene » (3).

579. Riteniamo quindi assolutamente nulla la nomina del con sigliere ad esattore, e non sanabile tale nullità nemmeno colla d missione successiva dalla carica di consigliere.

In contrario avviso andò il ministero, il quale, pure adattando a ritenere incompatibili le due qualità rivestite contemporanea mente di esattore e di consigliere, ha ritenuto che nel caso concorso delle due qualità, dovesse semplicemente scadere dall

(1) Nota direz. gen., 3 agosto 1872.

(2) Vedi anche gli art. 25 e 222, legge 20 marzo 1865.

(3) Cons. di Stato, 18 marzo 1873 (*Man. degli Amm.*, anno 1873, p. 212)

carica di consigliere colui che venne eletto esattore: lo che ammetterebbe implicitamente che il consigliere potesse presentarsi all'asta (1). Ma è più giusto ritenere che la qualità di consigliere comunale interdica in modo assoluto anche il concorso all'asta.

Altrimenti cesserebbe di avere qualsiasi significato l'art. 14 della legge sulla riscossione delle imposte, il quale non poteva avere semplicemente per effetto di dichiarare un' incompatibilità del consigliere coll' esattore, già stabilita dalla legge comunale, ma intese di aggiungerne una nuova dell'esattore col consigliere.

La legge del 1871 non si è preoccupata della possibilità del concorso in una stessa persona delle due qualità, di esattore e di consigliere, reso impossibile dalla legge comunale; ma ha voluto impedire che il consigliere potesse influire in qualche modo sulla nomina a proprio favore, ciò che realmente sarebbe potuto accadere, quando fosse stato lecito accettare la nomina di esattore colla semplice *posteriore* rinuncia alla carica di consigliere.

E questa interpretazione dell'articolo 14 ha la sua conferma nel successivo art. 15, a termini del quale « scoprendosi *la preesistenza*, o verificandosi la sopravvenienza durante l' esattoria, di alcuni dei casi contemplati nell'art. 14, il Prefetto promuove, ove occorra, la rescissione del contratto ».

Dunque non vi è solo *incompatibilità* fra i due uffici di esattore e di consigliere, ma più esattamente vi è *incapacità* nel consigliere a concorrere all'ufficio di esattore.

580. L'esattore avendo l'incarico di esigere, non solo le imposte erariali, ma le sovrimposte e le entrate patrimoniali del Comune, e di soddisfare i mandati, concorrono in lui tutte le condizioni di un contabile del Comune.

Ciò stante, e poichè l' art. 162 della legge comunale dichiara ineleggibili a consiglieri provinciali, gli impiegati e contabili del Comune, devesi ritenere incompatibile la funzione dell'esattore con la carica di consigliere provinciale (2).

581. Durante l' esattoria, i congiunti sino al secondo grado dell'esattore, non possono essere chiamati a far parte delle Giunte comunali o delle Rappresentanze consorziali, nè essere nominati segretari dei Comuni interessati (3).

582. La legge limita la incompatibilità della nomina ad assessore municipale ai soli congiunti *consanguinei* dell' esattore fino al secondo grado civile. Questa disposizione, come si argomenta

---

(1) Nota del Ministero interni, 14 febbraio 1874, n. 16675, al Prefetto Reggio di Calabria (*Man. degli Amm.*, anno 1874, p. 367).

(2) Cons. di Stato, 20 novembre 1874 (*Man. degli Amm.*, 1874, p. 375).

(3) Art. 15, legge 20 aprile 1871.

eziandio dagli art. 48, 52, 742 del Codice civ. e dall'art. 222 dell legge comunale, non può essere estesa agli affini dell'esattore (1)

583. Fu ritenuto che gli Istituti di credito amministrati d consiglieri comunali potessero esser eletti esattori, perocchè quest amministratori non possono creare incapacità *extra legem* ai lor amministrati. I consiglieri amministratori dovranno però aste nersi dal prendere parte alle deliberazioni comunali che riguar dino l'esattoria (2).

584. Possono assumere l'ufficio di esattore, le donne? L Direzione generale ha ritenuto che, astraendo da tutte le conside razioni di convenienza e di fatto e da quelli apprezzamenti discre zionali, per i quali un Prefetto, sentita la Deputazione provinciale può negare l'approvazione alla nomina di una donna a esattore non vi sia per la legge ostacolo giuridico o incompatibilità legal riguardo alla donna, all'esercizio delle funzioni di esattore dell imposte dirette.

In questo senso si pronunciò pure il Consiglio di Stato (3).

585. Per un principio di evidente moralità furono dichiarat incapaci i condannati a pene criminali.

Però l'esclusione dei condannati a pene criminali cessa quand questi siano stati riabilitati (4).

586. La nomina di persona dichiarata dalla legge incapac ad assumere l'esattoria, può essere dichiarata nulla in qualunqu tempo.

« Scoprendosi la preesistenza, o verificandosi la sopravvenienza durante l'esattoria, di alcuno dei casi contemplati dall'articolo 16 il Prefetto, sentita la Deputazione provinciale, sopra istanza de Comuni interessati od anche d'ufficio, con ordinanza motivata

---

(1) Cons. di Stato, 23 dicembre 1874 (*Man. Amm.*, 1875, p. 24). — invece di contrario avviso il Maggi, *Comm.* cit,, art. 14, n. 9.

« Merita notarsi che le esclusioni di parentele sono estese, non sol alla specie di consanguineità, ma anche a quella di affinità, avendo i legislatore adoperata la frase di *congiunti fino al secondo grado* civile quindi non può essere esattore il genero o il suocero e i cognati di un membro della Giunta, o della Rappresentanza consorziale, o del segre tario comunale. Il Consiglio di Stato si è mostrato contrario a questa nostra opinione coi pareri 21 e 25 gennaio 1873 e 31 dicembre 1874. Per fu ritenuto dalla giurisprudenza concorde che il legame nascente dall'af finità si sciolga con la morte del coniuge che lo aveva creato, limitata mente agli effetti di questa incompatibilità; e ciò anche in analogia all pacifica massima che possono sedere nello stesso Consiglio comunale i suocero o genero, quando sia stato sciolto il matrimonio che aveva creato l'affinità ».

(2) Nota della Direz. gen. imp. dir., 22 maggio 1872.

(3) Cons. di Stato, 8 giugno 1877.

(4) *Atti Uff.* Discorso Cancellieri, della Commissione nella seduta dell Camera, 27 maggio 1871.

provvede al servizio dell'esattoria, a norma di questa legge, a carico dell'esattore per mezzo di speciale sostituto, e promuove, ove occorra, la rescissione del contratto avanti l'autorita giudiziaria » (1).

587. La legge ha dato norme rigorose da seguirsi per la nomina dell'esattore, sia questa fatta direttamente dal Comune, o dal Consorzio.

« L'esattore comunale o consorziale è retribuito ad aggio dal Comune o dal Consorzio dei Comuni. Si nomina per cinque anni. e per concorso ad asta pubblica.

« Può anche essere nominato dal Consiglio comunale o dalla rappresentanza consorziale sopra terna proposta dalla Giunta comunale o da una delegazione delle rappresentanze consorziali quando queste trovino conveniente di nominarlo.

« La scelta del modo di nomina o la misura massima dell'aggio sul quale deve aprirsi l'asta, o conferirsi la esattoria sopra terna, sono deliberate dal Consiglio comunale, o dalla rappresentanza consorziale, sette mesi almeno prima del giorno in cui debba aver principio il contratto di esattoria.

« Nel caso di nomina sopra terna, la misura massima dell'aggio non può oltrepassare il 3 per cento.

« Il contratto deve riportare l'approvazione del Prefetto, sentita la Deputazione provinciale.

« L'esattore consorziale tiene la gestione distinta per ciascun Comune » (2).

§ 2.

Nomina dell'esattore comunale per concorso all'asta pubblica.

588. La nomina dell'esattore può dunque essere fatta alternativamente in due modi diversi : o per concorso all'asta pubblica, o sopra terna ; ma la nomina per asta pubblica è la regola generale.

589. Base dell'esperimento della pubblica subasta è il *capitolato degli oneri*.

I capitoli normali di asta sono stabiliti dal Ministro delle finanze di concerto con quello dell'interno, sentito il Consiglio di Stato. Le Giunte comunali e le rappresentanze consorziali « possono aggiungervi quegli articoli speciali che credono opportuni, salva l'approvazione del Prefetto, sentita la Deputazione provinciale » (3).

---

(1) Art. 15, legge 20 aprile 1871.
(2) Art. 3, legge 20 aprile 1871.
(3) Art. 4, ivi.

590. La legge ha voluto far precedere la gara dell'incant da un'estesa pubblicità. Di fatto sei mesi prima del giorno n quale deve aver principio il contratto di esattoria, l'Intendente finanza deve far pubblicare nel Comune o nei Comuni associati nel capoluogo della Provincia, gli avvisi d' asta, facendoli anch inserire nel giornale degli annunzi giudiziari.

Il termine per la presentazione delle offerte deve essere no minore di giorni venti e non maggiore di tre mesi dall'apertur dell'incanto.

I concorrenti devono guarentire le offerte con deposito in d naro o in rendita pubblica dello Stato, corrispondente al 2 pe cento della somma annuale da riscuotersi.

I capitoli d'asta sono depositati presso l'Agente delle imposte presso la segreteria dei Comuni interessati: e chiunque può pren derne visione.

Nessun limite è prestabilito dalla legge circa la misura de l'aggio sul quale deve aprirsi l' asta: la concorrenza degli offe renti viene necessariamente a determinarla in una somma men gravosa per l'erario (1).

591. L'asta è tenuta dalla Giunta comunale o dai Consor in persona delle rispettive rappresentanze, coll'assistenza di u delegato governativo: e l'esattoria viene aggiudicata a chi offr un maggiore ribasso.

Negli appalti per esattorie non si ammettono offerte in diminu zione del prezzo di aggiudicazione, la quale una volta eseguit rimane definitiva: ciò si rileva dal disposto del regolamento termini del quale non può essere rifiutata l'approvazione per ci solo che, dopo pronunciata l'aggiudicazione, siano state presentat offerte migliori: e in questo senso già aveva il Ministero inter pretato la legge (2).

Il Segretario comunale assiste all'incanto e sottoscrive il rela tivo verbale da lui redatto (3).

L'aggiudicatario rimane obbligato per il fatto stesso dell'aggiu dicazione. Il Comune, e nel caso di Consorzio i singoli Comuni

---

(1) Art. 6 e 7 legge cit.

(2) Circ. Min. Direz. gen. delle imposte, 16 aprile 1872 (*Bollett. Uff.* anno 1872, p. 92).

(3) Art. 14, reg. 14 maggio 1882.

Si era fatta questione se il Segretario potesse per tale mansione pre tendere gli emolumenti a lui riservati in forza della tariffa n. 3° an nessa al regolamento per l' esecuzione della legge comunale 8 giugn 1865. Il Consiglio di Stato si pronunciò per l' affermativa col parer 27 agosto 1873. — Salvetti *Comm.*, p. 51).

rimangono obbligati quando sia intervenuta l'approvazione del Prefetto, sentita la Deputazione provinciale (1).

Non ha luogo valido esperimento dell'asta quando non si presentino almeno due offerenti.

592. Quando manchino le offerte, o quando per non esservi almeno due concorrenti non si addivenga all'aggiudicazione, si fa luogo ad un secondo esperimento entro un termine non minore di venti giorni e non maggiore di quaranta, dal giorno in cui l'asta rimane deserta, da notificarsi con pubblici avvisi cogli stessi modi e colle stesse formalità stabilite pel primo esperimento.

593. « Quando riesca inutile il secondo esperimento, si procede alla nomina dell' esattore sopra terna; la nomina però può essere fatta anche per un tempo minore di cinque anni, e la misura massima dell'aggio, oltrepassare il tre per cento » (2).

Nel caso di diserzione del primo e del secondo incanto, la nomina dell'esattore doveva necessariamente esser fatta a trattative private; la quale forma di elezione è dalla legge conceduta in certi casi come una *facoltà*, e nel caso presente imposta come una *necessità*.

Le due forme però di nomina a trattative private, diversificano alquanto fra di loro, e più che non paia dalla semplice lettura dell'art. 12. Per conoscere le rispettive differenze e analogie converrà parlare ora del secondo sistema di nomina dell'esattore.

§ 2.

Nomina dell'esattore comunale sopra terna.

594. Il sistema della nomina dell'esattore fatta direttamente dal Comune senza il previo esperimento dell' incanto, fu accolto nella legge, a proposta dell' on. Pisanelli, come una concessione fatta all' opinione popolare facilmente avversa al sistema degli appalti e male impressionata al riguardo dello stesso.

Il Comune però non è interamente arbitro di provvedere alla nomina dell'esattore a trattative private.

595. Anzitutto è condizione di rigore che la nomina dell'esattore sia fatta dal Consiglio comunale o dalla rappresentanza consorziale « sopra *terna* proposta dalla Giunta comunale o da una delegazione delle rappresentanze consorziali, quando queste trovino conveniente di nominarla » (3).

È contraria alla legge, e deve quindi annullarsi la delibera-

(1) Art. 10, legge 20 aprile 1871.
(2) Art. 12.
(3) Art. 3, legge 20 aprile 1871.

zione del Consiglio comunale o della rappresentanza consorziale che nominò ad esattore la sola persona proposta dalla Giunta comunale o Delegazione consorziale.

La formalità della proposta di un terna e della scelta sopra di essa (quando la nomina non viene fatta per concorso ad asta pubblica) è per natura sua sostanziale, perchè assicura la libertà del voto e mira a garantire la bontà della nomina (1).

596. *Quid juris* però quando per mancanza di concorrenti non si possa formare la « terna » voluta della legge ?

A nostro avviso si deve procedere nel caso con una distinzione. O si tratta di nomina sopra terna, come esercizio della facoltà riservata ai Comuni che non vogliano valersi del sistema del concorso per asta pubblica; o si tratta di nomina a trattativa privata resa necessaria dall'inutilità degli esperimenti dell'incanto.

Nel primo caso non sappiamo non riconoscere nella proposta di una « terna » una vera e propria condizione di rigore, al cui adempimento è subordinato l'esercizio della facoltà suddetta. Ma chi questa condizione o per fatto della Giunta che non abbia accolte le domande dei concorrenti, o indipendentemente dal fatto della stessa Giunta, la conseguenza deve essere una sola, la necessità di ricorrere al sistema dell'incanto che è regola. Non per altro la legge impose la « terna » che per porre un certo limite alla libertà di scelta dei corpi locali deliberanti: quando questa garanzia non si possa o non si voglia dare, dovrà farsi luogo all' appalto. Nè si obbietti che mancando offerenti a costituire la terna, essi dovranno mancare pure all'asta, perchè nel caso la nomina non dipendendo più dal beneplacito degli amministratori, ma dal maggiore vantaggio nelle offerte, è lasciato più libero campo agli aspiranti i quali non sempre si possono supporre bene disposti a vedersi eventualmente esclusi dalla terna, o a comparirvi fittiziamente e solo per servire di mezzo e strumento a dare forma legale alla nomina della persona che già si conosca preferita dal Consiglio; e in ogni modo l' obbietto non sarebbe mai sufficiente a far derogare a una precisa disposizione di legge.

Quando invece si tratti di nomina a trattativa privata, resa necessaria dall'inutilità dell'esperimento dell'asta, cessando le ragioni addotte più sopra per limitare la libertà dei corpi deliberanti, ci pare che quand'anco non sia possibile la formazione di una terna, possa in ogni modo il Consiglio procedere direttamente alla nomina. Infatti nell'ipotesi di un'interpretazione contraria, si cadrebbe nell'assurdo, o di imporre al Comune un secondo esp-

(1) Cons. di Stato, 3 agosto 1872 (*Man. degli Amm. com.*, ann. 18[illegible], pag. 263).

·imento dell'asta, cosa che la legge non dice e non vuole, ed espe-
liente del resto perfettamente inutile e risolventesi in un vano
:ircolo vizioso; o di lasciare far luogo alla nomina di ufficio da
ıarte del Prefetto, provvedimento straordinario che la legge ha
ıreordinato nel solo caso che il Comune *volontariamente* trascuri
i procedere alla nomina dell'esattore, e che non darebbe certa-
nente risultati migliori di una nomina fatta direttamente dal
'onsiglio comunale.

È ben vero che la legge con una locuzione non esatta dispone
he « quando riesca inutile il secondo esperimento si procede alla
omina sopra terna, come è disposto nell'art. 3 di essa legge » (1);
ıa evidentemente colla accennata frase ha voluto semplicemente
ıdicare il sistema di nomina a trattativa privata, senza imporre
ıssativamente l'adempimento delle condizioni tutte volute per la
omina senza il previo esperimento dell'incanto. E d'altra parte
arebbe ben strano che mentre la legge stessa nel caso di inuti-
tà dell'esperimento d'incanto, acconsentì espressamente ai Co-
ıuni di stabilire *liberamente* la quantità dell'aggio e la durata
el contratto, avesse poi negato la libertà minore, cioè quella
ella nomina, anche senza la terna, quando la formazione di questa
on sia possibile.

597. Con questa distinzione, ci sembrano pienamente conformi
lla legge le considerazioni seguenti fatte dal Ministero. — « La
:gge usa la formola *sopra terna* : ma questa frase deve essere
ıtesa discretivamente, ossia nel senso che la terna si possa for-
ıare per affluenza di concorrenti. La legge infatti si inspira a
uesto concetto che la nomina dell'esattore sia fatta dai Comuni
gniqualvolta ciò sia possibile, e solo in caso estremo possa farsi
ıogo alla nomina d'ufficio per parte del Prefetto. Ora questa ne-
essità non vi sarebbe, allorchè si presentino uno o due individui,
quali offrano condizioni accettabili e che tornino graditi al Co-
:une o Consorzio. Fare in questo caso luogo alla nomina d'ufficio,
ıl perchè non potè comporsi una terna di tre persone disposte
l accettare, sarebbe andare direttamente contro lo spirito e lo
:opo della legge, sarebbe un volere imporre ai contribuenti con-
zioni più gravi, nominando un esattore per un anno, mentre vi
ırebbero da una parte chi offre condizioni migliori, e dall'altra
Comune o Consorzio disposti ad accettarle. Per queste conside-
ızioni è da ritenere che quando non si verifichi affluenza di con-
rrenti sufficienti a comporre una terna e si presentino due soli
anche un unico aspirante, la legge non può ritenersi come

(1) Art. 12, legge 20 aprile 1871.

violata se ha luogo la scelta fra i due aspiranti, ovvero se sia nominato quell'unico che si è presentato » (1).

La questione però è in vario senso dibattuta nella giurisprudenza amministrativa (2).

598. Seconda limitazione imposta al Comune che voglia sottrarre la nomina dell'esattore all'esperimento dell'incanto, è quella relativa alla misura dell' aggio, il quale in niun caso potrà eccedere il 3 per 100 (3).

L' appalto provocando, sotto determinate norme, la concorrenza fra coloro che vogliono assumere questo ufficio di esattore, assicura per se stesso che l' aggio che risulterà dalle aggiudicazioni sarà il minore possibile, cioè quello che la concorrenza avrà determinato. V' è quindi sufficiente garanzia che sarà tutelato l'interesse dello Stato e del Comune. Quando invece si tratti della nomina sopra terna, è possibile e più facile che si stipulino patti dannosi all' amministrazione: perciò si è creduto limitare per legge in questo caso la misura massima dell'aggio.

Ma anche qui cessa tale limitazione, come sopra si osservò, quando la nomina a trattativa privata sia fatta non per evitare l'aggiudicazione all'asta, ma perchè l'esperimento dell'incanto sia riuscito inutile (4).

599. L' esattore finalmente deve essere nominato per un quinquennio, tanto nel caso di nomina per asta pubblica, quanto nell'altro di nomina sopra terna.

Però quando la nomina sopra terna avvenga in seguito a diserzione dell' incanto, al relativo contratto i Comuni possono stabilire una durata anche più breve (5).

---

(1) Circ. Direz. Gener. delle imposte 4 agosto 1872 (*Bollettino Uf.* ann. 1872, p. 201).

(2) Vedi Maggi, *Comm.* cit. art. 12, n. 5.

« Non è pacifico se a soddisfare il voto della legge sia necessario che si trovino tre concorrenti che aspirino all'esattoria con nomina sopra terna. La parola *terna* induce implicitamente la presunzione favorevole, mentre la Direzione generale delle imposte dirette avrebbe espresso parere che fosse soddisfatto il voto della legge quando due od anche uno solo fosse l'aspirante o concorrente all'esattoria sopra terna. Contrario è il parere del Consiglio di Stato in data 3 agosto 1872, n. 295-1617 ». Ma le due opposte opinioni si possono, secondo noi, ben giustificare colla proposta distinzione.

(3) Art. 3, legge 20 aprile 1871.

(4) Art. 12, ivi.

(5) Art. 3 e 12, legge 20 aprile 1871.

« Mentre in via ordinaria il Comune non può procedere a nomina sopra terna per tempo minore di 5 anni e con misura d'aggio superiore al 3 per cento, nel caso di quest'articolo invece può nominare l'esattore per un solo anno, e fissare l'aggio come meglio crede, senza bisogno dell'approvazione della Prefettura, sentita la Deputazione provincial

600. Deliberato il sistema degli incanti per appalto dell'esattoria del Comune e tenuti già i primi deliberamenti, non si possono sospendere gli ultimi incanti per concedere la gestione dell'esattoria a trattativa privata, col pretesto che il deliberatario nell'asta pubblica non godrebbe la fiducia della popolazione. Dal momento che colui che si rende offerente all'asta pubblica soddisfa alle condizioni volute dalla legge, non può il Consiglio comunale pretendere di preferirgli altri sotto pretesto del maggior favore di cui questi goda (1).

§ 5.

Nomina dell'esattore comunale di ufficio — Nomina dei gestori provvisori.

601. L'esecuzione di ufficio è la sanzione agli obblighi più importanti imposti ai Comuni, e si verifica pure nel caso della nomina degli esattori.

« Se il Comune od il Consorzio non provvedono nel tempo prescritto dal regolamento, alla nomina dell'Esattore, il Prefetto, sentita la Deputazione provinciale, provvede d'ufficio per un anno per tutti gli effetti di questa legge, e coll'aggio a carico del Comune o Consorzio, dal Prefetto stesso determinato » (2).

La straordinaria facoltà attribuita al Prefetto, pel carattere eccezionale, era limitata nelle sue conseguenze ad un anno secondo la legge del 1871; ma però colla successiva legge del 1876 il Prefetto autorizzato a contratti anche per l'intero quinquennio (3).

602. Fu proposto al Consiglio di Stato il dubbio se la Deputazione provinciale, che per la legge comunale (4) ha il diritto e

---

Circolare della Direzione generale delle imposte dirette, 4 agosto 1872, n. 24645-10104). Vero è che anche questa nomina è sottoposta all'approvazione del Prefetto che può annullarla pel solo fatto che riscontrasse eccessiva la misura dell'aggio ». (MAGGI, *Comm.* cit. art. 12, n. 4).

(1) Cons. di Stato, 18 luglio 1871 (*Man. degli Amm.*, anno 1871, p. 280).

(2) Art. 13, legge 20 aprile 1871.

(3) Art. 13 (modificato dalla successiva legge 30 dicembre 1876, n. 3591). « Se il Comune o il Consorzio non provvedono nel tempo prescritto dal regolamento alla nomina dell'esattore, il Prefetto, sentita la Deputazione provinciale, provvede d'ufficio per un anno, e, secondo la convenienza, anche fino ad un quinquennio, per tutti gli effetti di questa legge, e coll'aggio che a carico del Comune o del Consorzio il Prefetto stesso avrà determinato.

« In questo caso il Prefetto avrà anche facoltà, sentita la Deputazione provinciale, di riunire in uno o più Consorzi quei Comuni pei quali debba provvedere ».

(4) « In tal caso deve provvedersi secondo la legge speciale del 20 aprile 1871, e quindi non alla Deputazione provinciale, ma al Prefetto,

dovere di provvedere d'ufficio alle incombenze affidate ai Comuni e da questi trascurate, potesse provvedere direttamente alla nomina dell'esattore senza attendere l'intervento del Prefetto; ma il quesito fu risoluto negativamente, sul riflesso che le relative disposizioni della legge comunale dovevano ritenersi nel caso abrogate dalla legge posteriore sulla riscossione delle imposte, unica regolatrice dell'intera materia (1).

603. La legge accenna anche alla nomina di « gestori provvisori » delle esattorie, alla quale si ricorre quando l'esattore manchi di eseguire i versamenti alle scadenze.

Attesa però l'urgenza del provvedimento, la relativa attribuzione fu lasciata interamente al Prefetto (2), anzichè ai Comuni a carico dei quali viene posta la relativa spesa e l'onere di pagare la retribuzione al gestore o « sorvegliante ».

604. I gestori provvisori sono investiti delle attribuzioni dell'esattore; e i loro rapporti col Comune, colla Provincia e col Stato sono regolati dai relativi contratti. Generalmente però essi non sono che veri e propri impiegati addetti al servizio speciale dell'esattoria. In questo caso essi non ricevono alcun aggio sulle riscossioni, nè hanno diritto a trattenere a loro profitto la multa lucrata a carico dei contribuenti morosi.

A chi dovrà però il gestore versare l'importo delle multe? Dovrà lo stesso venire diviso proporzionatamente tra il Comune, la Provincia e lo Stato? o cederà a vantaggio esclusivo del Comune o del Consorzio, a cui carico stanno, come dicemmo, le spese della gestione provvisoria?

Interpellato in proposito, il Consiglio di Stato con parere 14 dicembre 1877, ha dichiarato che le multe delle quali si tratta andar debbono a totale beneficio del Comune che paga la retribuzione al gestore provvisorio.

« Le multe non possono profittare al gestore dell'esattoria, il quale non abbia il corrispondente carico di versare scosso o non scosso.

« Dovendo invece profittare le multe alle amministrazioni per le quali si esercita la esattoria, sembra fra lo Stato, la Provincia e il Comune, doversi preferire il Comune che paga l'aggio, come anche sopporta la retribuzione del gestore.

« E rispetto all'erario pare doversi esso appagare dell'arbitr

---

sentita la Deputazione stessa, spetta di nominare d'ufficio l'esattore per un anno ». Parere del Consiglio di Stato, 15 marzo 1873 (*Man. degli Amm.*, anno 1873, pag. 247).

(1) Art. 13, legge 20 aprile 1871.

(2) Art. 96, legge 20 aprile 1871.

compartito dall'art. 13 al Prefetto, dal quale dipende la determinazione dell'aggio sempre a carico del Comune, pur di riuscire a provvedere l'esattoria che manchi del suo titolare » (1).

§ 5.

I contratti per la concessione di appalto delle esattorie — Loro esecuzione e risoluzione.

605. Nell'assunzione delle esattorie bisogna distinguere la nomina dell'esattore in quanto è atto amministrativo, dalla stipulazione del relativo contratto, come proprio atto civile.

Alla nomina si provvede alternativamente nei modi sopra indicati, per asta pubblica, per terna, e finalmente di ufficio: ma rispettivamente la nomina non è definitiva se non quando sia accettata e riconosciuta la cauzione, colle norme che in appresso accenneremo.

Rimasta definitiva la nomina, si procede allora alla vera e propria stipulazione del contratto.

606. Nel contratto dovrà indicarsi se l'esattoria fu conferita dal Comune, o dal Consorzio, o dal Prefetto, e dovranno essere determinate la durata dell'appalto, la misura dell'aggio, la natura e consistenza della cauzione, le particolari condizioni e gli obblighi convenuti. È sempre fatto espresso riferimento alla legge al regolamento, ai capitoli normali prestabiliti dal Governo, nonchè ai capitoli speciali proposti dal Comune, da allegarsi come parte integrante del contratto.

Il Ministero ha consigliato i Comuni a stipulare i relativi contratti per atto pubblico; quantunque però nessuna legge impedisca che si stipulino per semplice scrittura privata (2).

In ogni caso, copia del contratto è data alle parti contraenti, al Prefetto per la Deputazione provinciale, all'Intendente di finanze e al Ricevitore.

607. Una volta stipulato il contratto, diventa legge fra le parti e non può essere risoluto che nei casi contemplati dalla legge, o a termini del diritto comune. Non potrebbe quindi il Consiglio con susseguente deliberazione revocare il suo consenso, o dichiarare per qualsiasi motivo la nullità del consenso precedentemente dato. — « Le relative obbligazioni bilaterali non possono essere sciolte che o di comune consenso, o per sentenza dell'autorità giudiziaria » (3).

---

(1) Consiglio di Stato, 14 dicembre 1877.
(2) Circ. Dir. Gen., 24 maggio 1872 (*Boll. Uff.* anno 1872, p. 195.
(2) Cons. di Stato, 12 dicembre 1873 (*Man. degli Amm.*, ann. 1874, p. 10).

Unica deroga a tali principii è solo fatta nel caso di diminu zione di valore della cauzione (ved. questo capo, sez. III).

608. Tutte le spese relative all'asta, alla prestazione dell cauzione e al contratto definitivo, sono a carico dell'esattore.

Osserviamo però che gli atti di asta, i contratti di esattoria di cauzione sono parificati per gli effetti delle tasse sul registro bollo, agli atti della amministrazioni governative stipulati nell'in teresse dello Stato (1).

609. Come prova della qualità di cui viene investito l'esa tore, gli si rilascia analoga patente dalla Prefettura. E contem poraneamente le Giunte comunali o i rappresentanti dei Consor fanno conoscere con pubblici avvisi il nome dell' esattore e attribuzioni ad esso affidate (2).

610. Il contratto di esattoria non è risoluto di diritto col morte dell'esattore.

611. In caso di morte dell'esattore e del ricevitore, l'ere deve continuare nell'esercizio quando contro di esso non sussis alcuna delle eccezioni indicate nell'art. 14. Però, nei casi di no mina sopra terna, l'erede non può più continuare l'esercizio oltr l'anno in corso, senza averne ottenuto il consenso del Consigl comunale, o della rappresentanza consorziale, o del Consiglio pr vinciale, secondochè si tratti di esattore comunale o consorzial o di ricevitore provinciale.

612. Qualora però l' erede fosse una donna, avrà facoltà rinunciare l'esattoria o la ricevitoria terminato l'anno in corso quando fosse un minore non emancipato, il contratto cesserà diritto, compiuto l'anno corrente (3).

Se alcuni degli eredi fossero maggiorenni ed altri minorenni, contratto cesserà per tutti allo spirare dell'anno in cui è acc duta la morte, quand'anco sia avvenuta dopo la scadenza dell'u tima rata (4).

613. In ogni caso quando l'erede non continui rispettiva mente l'esattoria, o per l'anno in corso o per tutto il rimanen del tempo stabilito nel contratto, secondo la diversa condizion dell'erede stesso, si provvederà come di fronte all'esattore ch rifiuta l'adempimento del suo ufficio. Il Prefetto nominerà un so vegliante e potrà ordinare la vendita della cauzione per addiv nire alla nomina di un nuovo esattore (5).

---

(1) Art. 20 e 99, legge 20 aprile 1870.

(2) Art. 30 e seg., reg. 14 maggio 1882.

(3) Art. 93, legge 20 aprile 1871.

(4) Min. 27 settembre 1874, n. 9769 e 3 marzo 1875, n. 1004.

(5) Min. 15 maggio 1878, n. 4157.

614. A complemento della materia notiamo che l'esattore non è il solo incaricato della riscossione dei tributi, ma al disopra di lui vi è il ricevitore provinciale, nelle cui mani l'esattore deve versare l'importo della riscossione per quanto riguarda le tasse provinciali e le erariali. Di questo speciale incaricato diremo in apposita appendice sulle imposte e sovrimposte provinciali.

Sezione II.

Attribuzioni dell' esattore comunale — Riscossione delle imposte e sovrimposte comunali e delle entrate comunali — Servizio di cassa — Riscossione delle imposte a favore di alcuni consorzi ed enti morali.

615. *Attribuzioni dell'esattore. Art. 5 della legge.*
616. *L'esattore è un pubblico ufficiale.*
617. *L'esattore nei rapporti colla Provincia e collo Stato.*
618. *L'esattore nei rapporti col Comune.*

§ 1.

Attribuzioni dell'esattore in rapporto alla riscossione delle imposte e sovrimposte comunali.

619. L'esattore riscuote tutte le tasse comunali dirette: cioè non le sole sovrimposte, ma tutte le altre tasse.
620. *Il Comune non può togliere tali riscossioni all'esattore.*
621. Quid juris *riguardo alle imposte indirette? Opinione del Maggi.*
622. *All' esattore non compete la riscossione delle imposte indirette. Critica della contraria opinione.*
623. *I contratti di esattoria non possono essere modificati col solo concorso dell' esattore e del Comune.*
624. *L'esattore riscuote le tasse dirette « in conformità dei ruoli esecutivi ».*
625. *Non è necessario che i ruoli delle tasse comunali siano controfirmati dall'agente delle tasse.*
626. *Effetti della consegna del ruolo dell'esattore.*
627. *Risponde a suo rischio del non riscosso come riscosso.*
628. *Ritardo nella consegna del ruolo.*
629. *L' esattore può rifiutarsi a ricevere il ruolo, perchè presentato eccessivamente in ritardo?*
630. *Nostra opinione.*

§ 2.

Attribuzioni dell'esattore in ordine alla riscossione delle entrate comunali.

631. L'esattore riscuote anche le entrate comunali.
632. *Il Comune però è libero di incaricare dell'esazione delle entrate comunali persone diverse dall'esattore.*

§ 3.

Attribuzioni dell'esattore in relazione al servizio di cassa a favore del Comune.

§ 4.

Attribuzioni dell' esattore comunale in rapporto alla riscossione di speciali imposte dovute a particolari Consorzi ed enti morali.

615. Importanti sono le attribuzioni dell'esattore: e posson dirsi contenute nelle seguenti disposizioni legislative.

« L'esattore riscuote tutte le imposte dirette erariali, e le so-
vrimposte e tasse comunali e provinciali ordinarie e straordinarie,
in conformità ai ruoli consegnatigli.

« La consegna dei ruoli esecutivi controfirmati dall'agente delle
mposte e dal sindaco, e dei quali l'esattore rilascia ricevuta, lo
ostituisce debitore dell'intiero ammontare risultante dai ruoli
nedesimi.

« Risponde a suo rischio e pericolo del non riscosso come riscosso.

« Riscuote, quando ne venga richiesto, le sovrimposte dirette a
avore dei Consorzi speciali che gli pagheranno l'aggio stabilito
er l'imposta principale » (1).

« L'esattore adempie l'ufficio di tesoriere del Comune, senza
orrispettivo; non è soggetto a visite di cassa, se non nel caso
i ritardo nei versamenti o per quella parte della sua gestione che
i riferisce alla qualità di cassiere del Comune » (2).

616. L'esattore è considerato come pubblico ufficiale per l'ap-
licazione delle sanzioni penali agli abusi nella riscossione delle
mposte e negli atti esecutivi (3).

Fu deciso che anche il collettore e il messo che si appropriano
omme ricevute dai contribuenti cadono sotto la sanzione degli ar-
icoli 210 e 213 del codice penale (4).

617. Non ci occuperemo della riscossione delle imposte gover-
ative, materia estranea al nostro lavoro. Della riscossione delle im-
oste provinciali diremo in apposita appendice al presente volume.

618. Nei rapporti col Comune, le attribuzioni dell' esattore
ono varie e molteplici: in ordine alle tasse comunali è vero e
roprio esattore: può anche essere incaricato della riscossione
elle entrate patrimoniali: può avere la mansione del servizio della
assa comunale; e finalmente può anche essere l'esattore di spe-
iali Consorzi autorizzati dalla legge a riscuotere contributi colla
rocedura privilegiata dell'imposta.

Sotto questo quadruplice aspetto vuolsi quindi considerare la
osizione dell'esattore di fronte al Comune.

§ 1.

ttribuzioni dell'esattore in rapporto alla riscossione delle imposte e sovrimposte comunali.

619. L'esattore anzitutto riscuote tutte le imposte dirette
omunali, e non le sole sovrimposte: nè può invocarsi in contrario

---

(1) Art. 5, legge 20 aprile 1871.
(2) Art. 93, legge cit.
(3) Art. 74, legge cit.
(4) Cass. Torino, 17 luglio 1874 (*La Legge*, anno 1875, p. 29).

l'inesatta espressione usata dall'art. 1 della legge « la riscossion delle imposte dirette erariali e delle *sovrimposte provinciali* *comunali* è fatta da esattori comunali ».

Ogni ragione di dubbio è tolta dall'art. 5 successivo, a termi del quale l'esattore « riscuote *tutte* le imposte dirette erariali le sovrimposte e *tasse comunali e provinciali* ». Del resto, ne suna ragione saprebbesi addurre per limitare la riscossione al sole sovrimposte, quando scopo del legislatore fu quello appun di unificare il sistema di esazione al punto da permettere ai C muni di affidare agli esattori persino la riscossione delle rendi comunali.

620. I Comuni non sono liberi di affidare o no la riscossio delle imposte dirette all'esattore, il quale ha contemporaneamen l'obbligo e il diritto di eseguire la riscossione tanto delle sovrin poste che delle tasse comunali.

Taluni, argomentando dall' apparente antinomia fra l'art. 1 l'art. 5 della legge, avevano proposta una distinzione nel sen seguente: obbligo nel Comune di commettere all'esattore la r scossione della sovrimposta da eseguirsi contemporaneamente quella dell'imposta principale governativa; facoltà invece di v lersi o no dell'opera dell'esattore per la riscossione delle alt tasse locali.

Nel senso da noi propugnato si pronunciò il Consiglio di Stat e la ragione e il buon fondamento di tale soluzione sono eviden

« È ben vero che a termini dell'articolo primo della legge, l'u ficio degli esattori comunali sembra ristretto alla riscossione del imposte dirette erariali e delle sovrimposte provinciali e comunal poichè in detto articolo, che è come il tema della legge, non fa motto della riscossione di altre tasse o rendite, sia dello Stat sia di alcun' altra amministrazione qualsiasi, ma non è men ve che la legge contiene nell'articolo quinto un'altra disposizione quale ritorna sulla materia della riscossione da affidarsi all'esa tore comunale, e vi aggiunse primieramente in modo categori le tasse comunali, e poi anche, se l' esattore ne venga richiest le sovrimposte dirette a favore dei Consorzi e le entrate com nali. La materia dunque della riscossione affidata all'esattore n è determinata dal solo articolo primo, ma altresì dal quinto: u parte gli è attribuita in modo assoluto, e in questa prima sono co prese le tasse comunali tutte; e parte in modo condizionale, e ci se i Consorzi e i Comuni lo richiedano; e in questa seconda comprendono le entrate patrimoniali e le tasse imposte da speci Consorzi.

« Per conseguenza non si può ridurre la disposizione di det articolo ad una semplice determinazione del modo e delle cond

ioni con cui la riscossione deve esser fatta (riscossione conforme i ruoli, debito dell'esattore pari all'ammontare dei ruoli e responsabilità del non riscosso come riscosso), per escluderne ogni leterminazione circa la materia della riscossione stessa; perchè si anzi appunto in detto articolo che questa fu completamente deerminata con la destinazione dei redditi che vi sono compresi ssolutamente (imposte dirette erariali, sovrimposte provinciali e ovrimposte e tasse comunali), e di quelli che vi si possono solo ondizionatamente comprendere (sovrimposte in favore dei Conorzi, entrate comunali) » (1).

Del resto i lavori legislativi confermano pienamente tale interretazione.

« Fu appunto nella discussione di questo articolo che venne anto agitata in Senato la questione se i Comuni dovessero restare bbligati a servirsi per la riscossione di tutte le loro entrate, anhe degli esattori delle imposte erariali ; il che prova viemeglio he in quell'articolo il punto che si dibatteva era ancora la maeria dell'ufficio e non delle semplici modalità. Ma la formola uindi proposta dalla Commissione del Senato, nello scopo di non mporre codesto obbligo ai Comuni e che fu dal Senato adottata costituisce ora il testo della legge, non fu che una modificazione l primo capoverso dell'articolo quale era stato proposto prima, ogliendone solo le parole *entrate comunali*, ma lasciandovi le arole *tasse comunali*, ed aggiungendo in fine un nuovo capoerso per cui solo rimase facoltativo ai Comuni di affidare o no gli esattori la riscossione delle entrate comunali » (2).

Le tasse comunali furono quindi lasciate come parte integrante bbligatoria della riscossione affidata agli esattori, e non possono nè Comuni nè gli esattori esimersi dalla piena osservanza della legge.

La proposta interpretazione dell'art. 5 trovasi pienamente conermata nel successivo art. 16, in cui si stabilisce che l'esattore resta cauzione in beni, ecc., corrispondente all'ammontare di una ata delle imposte erariali e delle sovrimposte e tasse comunali e rovinciali. È quindi fuori di dubbio che la riscossione, per esemio, delle tasse sulle bestie da tiro, da sella e da soma, sulle veture, sul valore locativo, di famiglia, quella del bestiame, sugli sercizi domestici, ed in genere tutte quelle tasse che si impongono mediante ruoli, non può essere fatta da altri che dall'esattore omunale (3).

---

(1) Cons. di Stato, 18 gennaio 1873 (*Man. degli Amm.*, anno 1873, p. 86).

(2) Parere cit. (*Man.*, *ivi*).

(3) Nota della Direz. Gen. delle imposte, 31 dicembre 1871 (*Man. degli Amm.*, anno 1872, p. 111).

621. Potrà però dirsi che gli esattori possono pretendere anche la riscossione delle imposte indirette locali, o che viceversa possano i Comuni imporre agli esattori di curare la riscossione anche di queste ultime?

Anche qui la legge usa una espressione meno esatta dicendo che l'esattore « riscuote tutte le imposte *dirette* erariali, e le sovrimposte e tasse comunali e provinciali ordinarie e straordinarie » senza ripetere per queste ultime la parola *dirette*.

Su questa frase equivoca si fonda il Maggi per sostenere che l'esattore ha il dovere e diritto di riscuotere tutte le tasse comunali e provinciali, senza distinzione di tasse *dirette* e tasse *indirette*. « Crediamo, egli dice, di poter giustificare questo asserto col silenzio del legislatore, il quale mentre parlava delle imposte erariali ebbe cura di fare la distinzione col qualificativo *dirette* tacque quando tenne parola delle tasse comunali e provinciali Quindi, siccome *quod voluit*, il legislatore *dixit*, e *ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, così ci sembra logico ritenere che non si debba dare restrizione di sorta alla parola imperativa del legislatore. Vero è che la prescrizione di legge compendiata nella modalità *in conformità ai ruoli consegnatigli* locchè indurrebbe la presunzione che l'esattore comunale non avesse nè diritto nè dovere di riscuotere le tasse comunali e provinciali che non risultassero dai ruoli: ma si è riparato a questa apparente discrepanza, se si pensa che anche per le tasse indirette i Comuni sogliono e debbono trascrivere il nome dei debitori e la somma ed il titolo del debito negli appositi dazzaioli o ruoletti che in ultima analisi formano il ruolo, cui ha referenza l'articolo » (1)

622. Tali ragioni non ci persuadono, e fuori di proposito lo stesso autore invoca a sostegno della sua opinione il parere del Consiglio di Stato più sopra riferito, il quale si occupò invece d'altra questione.

Anzitutto la proposta interpretazione suppone nella frase *imposte dirette* usata dall'art. 5 della legge un limite di relazione coll'intero periodo successivo, che è ben lungi dall'esistere realmente, e si fonda interamente sopra un'inesattezza di espressione a correggere la quale bastava riferirsi semplicemente al titolo della legge « legge per la riscossione dell'imposte *dirette* »: elemento non dubbio di interpretazione.

In secondo luogo non deve pretermettersi che per le imposte indirette si hanno norme speciali: così per esempio, pei dazi di consumo che sono appunto le imposte indirette per eccellenza, fu

(1) Isidoro Maggi, *Comm.* cit., art. 5, num. 4 e 5.

sono stabiliti speciali uffici di riscossione, e non manca una procedura privilegiata *ad hoc* che ha appunto per caposaldo il sistema dell'*ingiunzione*.

623. I contratti di esattoria, quantunque stipulati di consenso non sono però revocabili a beneplacito del Comune e dell'esattore in seguito a nuovi accordi consensuali, perchè essendo direttamente interessati nell'esattoria lo Stato e la Provincia, è pure necessaria sempre la loro adesione.

Così fu deciso non essere in facoltà del Consiglio comunale di dispensare con posteriori deliberazioni un esattore dall'adempimento degli obblighi assunti di riscuotere e versare a suo rischio e pericolo alcune delle tasse dirette comunali, in deroga ai patti e condizioni stabilite nel contratto d'appalto (1).

624. L'esattore riscuote le tasse *in conformità dei ruoli consegnatigli.*

Ogni tassa o imposta diretta ha il suo ruolo speciale, ma non tutti i ruoli si riferiscono a tasse, nè quelli che vi si riferiscono sono tutti esecutivi. Così ogni imposta ha più e svariati ruoli dei quali alcuni descrittivi, altri tecnici, altri preparativi, ma un solo è il ruolo esecutivo. I primi possono subire variazioni, l'ultimo no, ad eccezione di quelle derivanti da regolari decreti di sgravio. Perciò il legislatore ha detto che l'esattore riscuote tutte le imposte in *conformità dei ruoli consegnatigli*, e subito dopo qualifica questi ruoli coll'appellativo di *esecutivi*.

625. Il capoverso dell'art. 5 dice che i ruoli esecutivi debbono essere controfirmati dall'agente delle imposte e dal Sindaco. — *Quid* dei ruoli delle tasse comunali, nella redazione dei quali non ha ingerenza di sorta l'agente delle imposte, e l'approvazione ne è devoluta alla Deputazione provinciale? (2).

Questa prescrizione non è applicabile che ai ruoli d'imposte dirette erariali, perocchè non è supponibile che il legislatore volesse per capriccio che i ruoli delle imposte o tasse comunali venissero per sola formalità sottoposti alla firma dell'agente delle tasse. Ciò riteniamo perchè tale ci sembra lo spirito del legislatore, e giacchè *scire leges non est verba earum tenere sed vim ac potestatem* (3).

626. L'esattore alla consegna dei ruoli rilascia ricevuta dell'ammontare degli stessi, e questa ricevuta è confessione di debito liquido, di fronte tanto allo Stato, e alla Provincia, quanto di

(1) Cons. di Stato, 15 settembre 1875 (*Man. degli amm. comunali*, anno 1876, pag. 246).

(2) Ved. art. 138, legge com. e prov.

(3) MAGGI, *Comm.* cit., art. 5, n. 6.

fronte al Comune: come la pubblicazione del ruolo costituisce debitore il contribuente che vi figura iscritto.

627. La consegna del ruolo all'esattore fa sì che da quel momento risponde a suo rischio e pericolo del non riscosso come riscosso, salvo il diritto allo sgravio per le quote inesigibili, da esperirsi ne' modi e forme di cui parleremo in appresso (1).

628. La consegna dei ruoli delle imposte dirette governative lo rende responsabile anche delle sovrimposte comunali, dovendosi per legge eseguire di regola un unico ruolo per le imposte e sovrimposte.

Queste sovrimposte infatti ordinariamente sono comprese in apposite finche del ruolo principale; ma non è infrequente il caso che il ritardo d'approvazione dei bilanci specialmente comunali occasioni la necessità di fare apposito ruolo distinto per le sovrimposte; perocchè mancando all'agente delle imposte che redige i ruoli l'aliquota della sovrimposta, deve ritardare la redazione del ruolo di questa, per compiere tempestivamente quello del ruolo principale.

In tal caso l'esattore dovrà ritardare la riscossione della sovrimposta fino alla relativa consegna del ruolo speciale, e la sua responsabilità sarà intanto limitata all'importare della tassa principale.

629. Spesse volte però il ritardo può tornare di pregiudizio all'esattore, il quale costretto a richiedere in una volta più rate di tassa ai contribuenti, può più facilmente trovarsi esposto al pericolo di dovere largamente rispondere verso il Comune del non riscosso come se avesse riscosso.

In tali casi potrà l'esattore rifiutarsi a ricevere il ruolo? potrà almeno sottrarsi all'obbligazione del non riscosso come riscosso?

La questione fu proposta alla Corte dei Conti: si trattava di consegna fatta all'esattore dei ruoli della tassa di fuocatico per un intero quinquennio. E sul proposito, quel supremo magistrato svolgeva considerazioni che meritano di essere riferite.

« Se da una parte è vero, non potersi lasciare in balìa dell'esa

---

(1) Avuti presenti gli art. 5, 16 e 80 della legge 20 aprile 1871, noi riteniamo come incontrastabile che l'esattore sia obbligato al *non riscosso pel riscosso* anche riguardo alle tasse comunali sovramenzionate precisamente come lo è per le tasse erariali e relative sovrimposte.

La legge ha voluto infatti assicurare una regolare riscossione delle *tasse comunali* propriamente dette, come ha fatto per le imposte e sovrimposte, stabilendo per le une e per le altre, senza distinzione, l'obbligo della riscossione a partito forzoso. L'unica eccezione introdotta all'obbligo del *non riscosso per riscosso* riguarda le sole *entrate* ossia *rendite comunali*, di natura diversa da *tasse*, come i canoni, fitti, ecc. (*Riv. Amm.*, xxv, 939).

tore di ricusare il carico di una tassa, restituendone il ruolo, non
è dall'altra men vero che la legge sulla riscossione delle imposte
dirette, la quale provvede anche alla riscossione delle tasse proprie
dei Comuni, suppone che annualmente ed in tempo congruo sieno
spediti i ruoli e consegnati all'esattore affinchè ne curi la riscossione. Gli obblighi degli esattori, sui quali pesa la gravissima condizione di rispondere anche delle somme non esatte, non possono
da parte del Comune che ne vuole l'adempimento, essere per fatto
proprio resi troppo malagevoli.

Ora egli è evidente che l'aumentarsi dei ruoli delle tasse del
fuocatico e del bestiame d'un intero quinquennio, alla fine del
quinto anno, peggiorava grandemente la condizione dell'esattore,
specialmente attese le non liete condizioni del Comune di Bordigiado, che per certo non è nell'isola di Sardegna noverato fra i
più floridi: ed essendo impossibile una conveniente determinazione
di rate, il Comune non ne determinò alcuna, intendendo con ciò
che nel termine di due bimestri l'esattore avesse riscosso quattro
annate di quelle tasse ed i quattro primi bimestri del 1877.

L'esattore si portò a carico, accettandone e riscotendone i ruoli,
non solamente le tasse del 1877, ma altresì quelle del precedente
anno 1876; onde egli non può essere chiamato responsabile di
negligenza e renitenza, ma bensì gli amministratori del Comune
che dovevano fare i ruoli delle tasse per gli anni 1873, 1874 e
1875, quando per loro colpevole negligenza ne fosse in tutto od
in parte resa impossibile la riscossione » (1).

630. Anche a nostro avviso pare doversi conchiudere che
l'esattore in nessun caso può rifiutare di ricevere la consegna dei
ruoli, per quanto fatta in ritardo, essendo egli il solo ufficiale incaricato della riscossione. Ci pare giusto però di esonerare nel caso
l'esattore della responsabilità del non riscosso per riscosso, la quale
è circoscritta a quella esazione fatta tempestivamente, e nella
forma voluta dalla legge, a termini della quale, in ciascun anno
i Sindaci devono pubblicare i ruoli dei contribuenti.

Qualora più siano i ruoli e di più anni, l'esattore non assume
responsabilità diversa da quella per la riscossione delle semplici
rendite patrimoniali; e mentre dovrà versare a suo rischio le tasse
dell'anno in corso, per quelle concernenti i ruoli arretrati, basterà
che versi in proporzione degli incassi.

Se poi si volesse negare questa benigna interpretazione alla
legge, nulla guadagnerebbe il Comune, il quale non potrebbe certamente esimersi dalla responsabilità dei danni cagionati per colpa

(1) Corte dei Conti (Sez. III), 3 giugno 1880 (*Racc. di Giurispr. it.*, XXII, II, 122).

propria all' esattore momentaneamente obbligato a versare tasse non ancora riscosse a causa delle difficoltà dell'esazione degli arretrati.

§ 2.

Attribuzioni dell'esattore in ordine alla riscossione delle entrate comunali.

631. L'esattore « riscuote anche le entrate comunali che gl possono essere affidate » (1). Entriamo quindi nell' esame dell seconda specie di attribuzioni che possono competere all'esattore

632. Notiamo però anzitutto che mentre l'esattore è l'ufficial *necessariamente* incaricato della riscossione dei tributi diretti rispetto invece alle semplici entrate patrimoniali, il Comune pu concederne o no allo stesso l'esazione (2).

L'esattore non può rifiutarsi ad esigere le entrate comunal diverse dalle tasse, ma non ha il diritto di pretendere questa esa zione. Queste entrate, tanto ordinarie che straordinarie, sono l patrimoniali.

633. Però se i Comuni sono liberi di concedere o no la riscos sione delle entrate patrimoniali all'esattore, non possono però pi revocare arbitrariamente la concessione, una volta fatta. L'esattor anche in questa parte non è un semplice mandatario, ma un ver appaltatore, e come tale ha diritto e interesse all' osservanza de contratto in ogni sua parte: anche quì trovando applicazione noto aforisma *contractus ab initio sunt voluntatis, postea sun necessitatis.*

« Mentre la legge fece obbligatoria per l'esattore anche la r scossione delle entrate comunali, lasciò in facoltà dei Comuni provvedere altrimenti a cosiffatto servizio, come lasciò ai pat speciali di stipulare o no la clausola del non riscosso da par dell'esattore. Ma però ove il Comune non faccia uso della facolt riservatagli e nell'appalto prescritto dalla legge, venga compres pure la riscossione delle entrate comunali, come per l'una co per l'altra parte il contratto diventa irretrattabile.

---

(1) Art. 5, al. ultimo, legge cit.

(2) SALVETTI, *Comm.* cit., n. 26. Sul quesito se il Comune possa no minare un cassiere coll'incarico di esigere tutti i redditi comunali, vi colato ad un capitolato speciale, ed in caso affermativo, se l'aggio de essere determinato in conformità di legge, o come, la Direzione genera delle imposte rispose: che dal momento che gli art. 5 e 80 rendono f coltativo e non obbligatorio il dare le entrate comunali a riscuotere ag esattori, ne consegue che il Comune per la riscossione delle rendite c munali (escluse ben inteso le sovrimposte e tasse) è libero di nomina come vuole l'esattore speciale e di pagarlo come gli pare (Nota al pr fetto di Ravenna, anno 1871).

I principii generali affermati dalla legge sull'amministrazione comunale, per cui i Comuni, possono congedare gl'impiegati anche quando la prestazione dell' opera loro sia vincolata con apposite convenzioni, ricevettero per la legge sulla riscossione delle imposte una esplicita limitazione.

L'art. 5 della legge medesima disponendo che l'esattore riscuote anche le entrate comunali che gli possono essere affidate a termini del secondo comma dell'art. 80, ha sottoposto questo incarico alle norme tutte ivi stabilite, ed ha necessariamente modificate le facoltà e le competenze dei Consigli comunali. Nella legge infatti non si riscontra distinzione fra la riscossione delle entrate e quella delle sovrimposte e tasse comunali (tranne la clausola del non riscosso per riscosso), e l' art. 10 dichiara in modo generale che dopo l' approvazione del prefetto, il Comune, e nel caso di Consorzio, i Comuni, rimangono obbligati per il fatto dell' aggiudicazione.

I successivi articoli della legge sulla incompatibilità, sulle cauzioni, sulle multe, sulle gestioni d'ufficio della esattoria e sull'esercizio della medesima in caso di morte dell'aggiudicatario, persuadono viemmeglio come non si tratti d'impiegato comunale, ma di proprio e vero appaltatore, i cui obblighi e diritti debbono unicamente dedursi dal suo contratto. Ora con esso essendosi appaltata anche la riscossione delle entrate comunali, riesce evidente come per volontà di una sola delle parti contraenti, non si possa declinarne l'osservanza, di fronte all'influenza sulla misura del corrispettivo stabilito indistintamente per l' esazione di quelle, come delle sovrimposte e delle tasse.

E del resto, prescindendo anche dalla legge speciale, non è nuovo che i Comuni determinando di provvedere a qualche servizio, anzichè col mezzo d'impiegati, mediante appalti, trovinsi in modo irrevocabile vincolati, come più generalmente nel servizio dei dazi comunali ».

Per le premesse considerazioni il Consiglio di Stato adottò la massima seguente: « Sempre quando nell' appalto dell' esazione dell'imposte dirette, sovraimposte e tasse, siasi compresa la riscossione delle entrate comunali, non possono i Consigli comunali esonerare l'esattore da questo incarico » (1).

---

(1) Cons. di Stato, 20 marzo 1874 (*Boll. Uff. della Dir. gen. delle Imposte*, anno 1874, p. 105). — Conf. il parere dello stesso Consiglio, 14 settembre 1875 (*Man. degli Amm.*, ann. 1875, p. 338).

« Non solo i Consigli comunali non sono in facoltà di revocare i contratti di esattorie concedute in appalto, ma nemmeno di togliere agli esattori la riscossione delle tasse e rendite comunali, e ciò per la duplice ragione che il contratto è uno, nè si può scindere o modificare per vo-

634. Per quanto riguarda la riscossione delle semplici entrate patrimoniali, l'esattore non ha poi verso il Comune la stessa responsabilità che per la riscossione delle tasse vere e proprie. Infatti « per le entrate comunali d'altra natura (estranee cioè ai tributi) non sarà tenuto a rispondere che delle somme realmente riscosse, quando non sia altrimenti pattuito » (1).

635. Non per questo si dovrà ritenere però esonerato l'esattore da qualsiasi responsabilità: perchè, pure non essendo tenuto in via di regola a rappresentare il non riscosso come riscosso, dovrà però dimostrare di avere usato ogni diligenza necessaria anche nell'esazione delle semplici entrate patrimoniali, e di avere fatto quanto poteva e doveva per fare conseguire al Comune quanto ad esso era dovuto.

Decise a questo riguardo la Corte dei Conti che a liberare l'esattore da ogni responsabilità « non basta la rappresentazione della inesigibilità al Consiglio comunale, nè una deliberazione di questo con cui nulla si opponga in proposito, nè il riporto delle partite inesatte nel bilancio dell'anno venturo; ma è d'uopo che l'esattore presenti tutti gli atti, certificati e dimostrazioni opportune sulle pratiche fatte per la realizzazione di quelle rendite e sui motivi pei quali avesse creduto di omettere le pratiche medesime, o di desistervi » (2).

636. L'esattore cui è affidata anche la riscossione delle entrate patrimoniali, ha per questo titolo diritto ad una retribuzione speciale.

L'art. 93 della legge, il quale dispone che l'esattore adempi l'ufficio di *Tesoriere senza corrispettivo*, non può avere un significato così largo da ritenere che debba riscuotere senza alcuna retribuzione le entrate comunali. Infatti, esercitare l'ufficio di tesoriere non significa altro, che ricevere il danaro da chi lo porta e consegnarlo a chi presenta il mandato. Quando il tesoriere deve fare di più che questo semplice servizio di cassa, quando la risco

---

lontà di una sola parte, e perchè in tutte le sue disposizioni, e segnatamente per l'art. 5, la legge sulla riscossione delle imposte ha sottoposto anche l'incarico della riscossione comunale alle norme tutte stabilite per la generalità d'ufficio di esattore, e conseguentemente ristretta, anzi tolta in questa parte la facoltà attribuita al Comune dall'art. 47, n. della legge comunale, la quale rimane intatta verso il tesoriere nominato distintamente a parte, ed in virtù della speciale facoltà acconsentita al Comune dalla legge sulla riscossione delle imposte.

« E perciò è da annullarsi la deliberazione comunale, con la quale è revocata la riscossione delle rendite comunali affidata all'esattore, e venne nominato un tesoriere speciale per tale riscossione ».

Cons. di Stato, 13 ottobre 1874 (*Man.* cit., ann. 1874, p. 359).

(1) Art. 80 della legge.

(2) Corte dei Conti, 27 giugno 1886 (*Man.*, ann. 1876, p. 311).

sione delle entrate comunali esige fatiche e premure d'ogni sorta, e maggiormente ancora quando finalmente per contratto siasi imposto a quest'ultimo l'obbligo del *non riscosso* per *riscosso,* non sarebbe giusto negargli una retribuzione. Quindi qualora non siasi presa su questo punto alcuna decisione, si deve preventivamente ritenere che l'esattore deve per qualunque titolo di riscossione avere l'aggio già determinato.

Naturalmente a questo diritto può essere fatta valida rinuncia. Così se le rappresentanze comunali e consorziali avranno convenuto di non corrispondere alcun aggio per le entrate comunali, non potrà per certo pretenderne di poi l'esattore: il quale dovrà imputare a se stesso se avrà creduto di trovare nell'aggio da corrisponderglisi per le imposte, sovrimposte e tasse, il compenso di ogni incarico ulteriore che gli si volle affidare (1).

637. E in questo senso si è anche pronunciata la giurisprudenza dei Tribunali ordinarii.

« Tutta la disputa tra i contraenti si raggira nel sapere se l'aggio stipulato coll'istromento del dì 3 febbraio 1873, del cinque per cento a favore dell'appellato signor Francesco Falcone, riguarda non solo le imposte dirette, ma eziandio le entrate comunali da lui esatte.

Se si legge l'enunciato contratto di appalto non puossi dubitare che l'aggio fu fissato e pattuito per l'una e l'altra esazione, imperciocchè ivi trovasi apertamente scritto che per tutti gli obblighi assunti dal signor Falcone, in corrispettivo gli sarà corrisposto l'aggio del cinque per cento. Nè per fermo ad eludere una pattuizione sì espressa e letterale giova far ricorso alle deliberazioni prese dal Consiglio comunale per dedurne la inutilità del patto, allegando che dalle stesse, da cui è derivato lo istrumento di appalto si trae un concetto diverso, val dire di essersi inteso accordare l'aggio solamente per le imposte dirette.

Questa assertiva infatti non trova appoggio nè nella deliberazione del 19 ottobre 1872, perocchè in essa leggesi solo la nomina dell'esattore comunale con l'aggio del cinque per cento, e senza veruna distinzione di esazione; nè nell'altra del 17 novembre del medesimo anno, perocchè in quest'ultima nulla si dice intorno all'aggio cui il Falcone avea diritto, ma soltanto si dispose che a costui si può affidare ancora l'uffizio dell'esazione delle entrate comunali.

Il perchè l'argomento che mettesi in mezzo dalla difesa del

---

(1) Nota Direz. gen. delle imposte, 29 febbraio 1872 (*Man. degli Amm.*, anno 1872, pag. 165). — Conf. il Cons. di Stato nel suo Parere, 13 novembre 1874 (*Man.* cit., ann. 1874, p. 376).

Comune, di essere cioè i contraenti usciti fuori dai poteri accordati colle memorate due deliberazioni del Consiglio comunale, non può meritare veruno accoglimento.

Per ultimo indarno si fa ricorso alla legge del 20 aprile 1871, la quale dispone coll'art. 93 che l'esattore deve adempiere all'ufficio di tesoriere del Comune senza corrispettivo; imperocchè evidentemente quivi la legge stessa parla del tesoriere che introita e custodisce la rendita del Comune, e non mai di colui che ne cura la esazione e sottostà a tutte le spese bisognevoli per la stessa, e dà per riscosse ancora quelle somme che non ha potuto riscuotere.

La legge con savio consiglio consente, anzi vuole che il duplice uffizio si congiunga in un solo, per la fiducia che ispira colui che è già stato nominato esattore; ma quando egli deve esigere le entrate comunali con tutti gli obblighi che un esattore contrae, non poteva giammai disporre che un tale uffizio si fosse gratuitamente esercitato » (1).

§ 3.

Attribuzioni dell' esattore in relazione al servizio di cassa a favore dei Comuni.

638. L' esattore ha ancora un terzo ufficio, quello cioè di tesoriere del Comune (2), e consiste nel custodire le rendite del Comune e tenerle a disposizione dello stesso.

639. L'ufficio di tesoriere quando sia cumulato con quello di esattore è gratuito: in tal caso l'esattore invece di fare i versamenti, paga direttamente i mandati comunali.

640. La gestione della tesoreria e della Cassa comunale sono talmente inerenti all'incarico dell'esattore che non occorre conferimento espresso di mandato, dovendosi sempre presumere la compenetrazione dei due uffici in una sola persona (3).

La legge del 1871 non ha però abrogato le relative disposizioni contenute nella legge comunale, per cui « l'esazione delle rendit

---

(1) App. Napoli, 3 aprile 1876 (*La Legge*, ann. 1876, p. 167).

Il giudicato della Corte d' appello di Napoli nella fattispecie chiaramente esposta nel contesto della citata sentenza è conforme a quant stabiliva la Corte d' Aquila, con sentenza 9 aprile 1875: — « All' esattore il quale assume l'incarico della riscossione di tutte le imposte erariali sovrimposte e tasse comunali con aggio determinato, e nel temp stesso assume l' ufficio di tesoriere del Comune, l' aggio compete, no solo sulla riscossione delle entrate comunali risultanti dai ruoli, m anche sulla riscossione delle entrate patrimoniali del Comune, qualo l'aggio stesso sia stato pattuito senza far distinzione alcuna dei cespiti

(2) Art. 93, legge 20 aprile 1871.

(3) Cons. di Stato, 23 ottobre 1873 (*Bollett. uff. delle imposte,* an 1873, p. 787).

e il pagamento delle spese compete all'esattore delle contribuzioni dirette, ove manchi il tesoriere del Comune » (1).

Quindi i Comuni sono sempre liberi di nominare un tesoriere speciale, in senso dell'art. 87 della legge comunale e provinciale.

641. Il contratto di esattoria vera e propria è una locazione di diritti, e come tale costituisce un contratto bilaterale, non revocabile che col consenso di tutte le parti. Invece la gestione della cassa comunale si risolve nell' esercizio di un mandato conferito dal Comune all'esattore; e quindi riteniamo che il Comune possa in qualunque tempo rivocare il mandato e nominare un tesoriere speciale (2).

642. Se però l'esattore sia nominato, non dai singoli Comuni, ma dal Consorzio, e il Consorzio abbia affidato all'esattore le rispettive gestioni di Cassa, potranno i Comuni revocare il mandato di tesoriere conferito, non da essi, ma dal Consorzio all'esattore?

Il Ministero si pronunciò per la negativa: « Quando la Rappresentanza consorziale ha deliberato di affidare all'esattore del Consorzio la gestione della Cassa dei Comuni associati, i singoli Comuni non possono più interloquire sull' argomento che ormai fa parte delle deliberazioni consorziali concernenti la collocazione e gestione dell'esattoria, e perciò non possono più valersi delle facoltà accordate dall'art. 87 della legge comunale di nominarsi un tesoriere speciale » (3).

Noi crediamo però che una tale deroga all'art. 87 della legge comunale non si trovi sancita nella legge del 1871; nè sappiamo trovare ragione plausibile per ritenere che il Consorzio possa sostituire il Comune per ciò che riguarda il semplice servizio di Cassa.

643. « L'esattore adempie l'ufficio di tesoriere del Comune senza correspettivo; non è soggetto a visite di cassa se non nel caso di ritardo nei versamenti *o per quella parte della sua gestione che si riferisce alla qualità di cassiere del Comune* » (4). — Con tale disposizione la legge ha implicitamente richiamato all'osservanza delle norme generali stabilite per i tesorieri comunali.

Il regolamento per l'esecuzione della legge comunale stabiliva infatti: « Quando il Comune delibera di nominarsi un tesoriere

---

(1) Art. 87 e 120 legge com. e provinciale.

(2) Arg. dall'art. 1758, Cod. civile.

In senso contrario si pronunciò invece il Consiglio di Stato con Parere 3 novembre 1885, adottato (*Man. degli Amm.*, ann. 1886, p. 88.

(3) Circolare della Direz. gen. delle imposte dirette, 20 settembre 1873 (*Boll. uff.*, anno 1873, p. 751).

(4) Art. 83, legge 29 aprile 1871.

proprio, in conformità dell' art. 120 della legge, il Sindaco deve in principio d'ogni mese, o personalmente o per mezzo di un assessore da esso delegato, procedere, in concorso del tesoriere, e coll'assistenza del segretario comunale, ad una ricognizione dei fondi esistenti nella cassa, non che dello stato delle riscossioni arretrate.

« Di ogni ricognizione si stende un verbale in doppio originale firmato dal sindaco, dal tesoriere e dal segretario, uno dei quali deve ritenersi nell' ufficio comunale, e l' altro rimettersi al tesoriere » (3).

Non v'ha quindi dubbio che l'art. 56 del Regolamento comunale è tuttora applicabile e dev'essere inteso ed osservato in relazione all'art. 93 della legge del 1871, per cui si deve ritenere che non solo i tesorieri *speciali* dei Comuni, ma anche gli esattori che sono anche tesorieri comunali debbono andare soggetti, per questa seconda qualità, e ristrettivamente a tale servizio, alle verificazioni mensili di cassa.

644. La necessità di queste verificazioni mensili riesce evidente se si consideri che con questo mezzo il Comune può sempre riconoscere se l'esattore tiene effettivamente in cassa, a disposizione del Comune, le rate bimestrali delle riscossioni fatte della sovrimposta e delle tasse comunali. Se un esattore, il quale sia anche tesoriere comunale, rifiutasse di assoggettarsi alla ricognizione di cassa, si dovranno applicare a di lui carico le consuete misure disciplinari adoperate fin qui pei tesorieri comunali, poichè, come si disse, la legge 20 aprile 1871 non ha derogato alle leggi e regolamenti speciali relativi al servizio di cassa dei Comuni (2).

« La legge ha assoggettato il cassiere, non solo a rendere un conto complessivo al finire dell' anno finanziario comunale, ma altresì ad una verifica di cassa mensile. Questa verifica dev'essere una specie di conto sommario, e deve contenere due specie di dimostrazioni, l'una riguardante l'entrata, l' altra l'uscita. Nella prima, il cassiere deve giustificare l' introito effettivo secondo i capitoli del bilancio, o l'impossibilità della loro totale o parziale riscossione. In quanto alla seconda, deve comprovare ogni esito col mandato dell'ordinatore, emesso regolarmente e regolarmente pagato nelle epoche in cui è stato spedito. Rilevandosi colla guida del registro dei mandati, che alcuno di essi non fosse stato soddisfatto, dovranno accennarsene i motivi nella colonna delle osservazioni » (3).

---

(3) Art. 56, R. Decr. 8 giugno 1865, n. 2321.

(2) Circolare del Ministero dell'interno 6 luglio 1875, n. 15711 ; *Man. degli Amm.*, ann. 1875, pag. 212.

(3) Astengo, *Nuova Illustr.*, p. 723.

§ 4.

Attribuzioni dell' esattore comunale in rapporto alla riscossione di speciali imposte dovute a particolari Consorzi ed enti morali.

645. Finalmente l'esattore « riscuote, quando ne venga richiesto, le sovrimposte dirette a favore dei Consorzi speciali, che gli pagheranno l'aggio stabilito per l'imposta principale »; e riscuote del pari « le tasse dirette stabilite a favore di altri enti morali autorizzati da legge ad imporle, da riscuotersi colla medesima forma delle imposte dirette dello Stato » (1).

Quindi l'esattore del Comune lo è del pari dei Consorzi e degli enti morali autorizzati ad imporre tasse, avendo la legge distintamente accennato agli enti morali e ai Consorzi.

Non parleremo qui degli enti morali e Consorzi estranei al Comune; basterà accennare che col privilegio fiscale vengono riscosse le entrate di alcune Amministrazioni, Istituti importanti dello Stato, come quelle dell'Amministrazione del fondo pel culto dipendenti dalla liquidazione dell'asse ecclesiastico, e quelle degli Istituti autorizzati all'esercizio del credito fondiario (2).

446. Vi sono però Consorzi ed enti morali che vivono nella circoscrizione del Comune o che almeno col Comune hanno una più diretta attinenza, e i quali pure godono del privilegio.

647. Così i Consorzi per la conservazione delle strade vicinali hanno diritto a riscuotere colla procedura privilegiata le contribuzioni imposte agli utenti (3).

648. Per la stessa legge sui lavori pubblici possono per lo stesso effetto valersi della procedura privilegiata i Consorzi per la difesa dalle acque (4).

649. Una legge del 1873 stabilisce espressamente che ai Consorzi i quali dimostrino che la superficie dei terreni da irrigarsi non sia inferiore ai 20 ettari, può essere accordata, con Decreto reale, la facoltà di riscuotere coi privilegi e nelle forme fiscali il contributo

---

(1) Art. 5 e 58 legge 20 aprile 1871.

(2) La legge sul Credito Fondiario, 14 giugno 1866, il regolamento approvato con Regio Decreto 25 agosto 1866, anche prima della vigente legge per la riscossione delle imposte dirette, accordavano a diversi enti morali il diritto di riscuotere le proprie entrate coi privilegi fiscali stabiliti per la riscossione dei tributi diretti, sebbene in questi casi non si tratti di enti morali autorizzati a imporre tasse, ma sìvvero e solo di enti morali autorizzati a valersi dell'esecuzione privilegiata per la riscossione delle imposte.

(3) G. B. Cereseto, *Le strade vicinali*, cap. III, n. 36 — monografia pubblicata nella *Raccolta di Giurispr. italiana*, anno 1887, parte quarta.

(4) Art. 129 e 130, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

dei soci. In tal caso la domanda, accompagnata dal regolamento o statuto del Consorzio, viene presentata al Prefetto della Provincia, che la rassegna al Ministero di agricoltura, industria e commercio, colle sue osservazioni per l'emanazione del Decreto reale (1).

650. Fra gli enti morali autorizzati a valersi della procedura privilegiata per la riscossione delle loro imposte speciali, tengono il primo posto le Camere di Commercio, le quali, come è risaputo, hanno diritto di richiedere un contributo speciale a carico dei commercianti (2).

651. Uguale diritto, secondo il Consiglio di Stato, conservano ancora le Università israelitiche per le tasse che impongono sui loro correligionarii in base alla legge 4 luglio 1857, n. 2325: per quanto possa recare meraviglia l'esistenza di una procedura forzata per contribuire alle spese di una religione qualunque.

652. L'esattore, come dicemmo, deve riscuotere *quando ne venga richiesto*, le tasse speciali stabilite a favore degli enti e Consorzi; quest'obbligo ha sua fonte nella legge, e non potrebbe sottrarvisi l'esattore nel silenzio dei relativi contratti di esattoria.

Il Consiglio di Stato, premesso che, secondo la giurisprudenza da esso adottata, l'art. 5 della legge per la riscossione delle imposte determina, non le sole modalità, ma pur anco la materia dell'ufficio, fino a rendere coattivo ai Comuni l'affidare la riscossione delle loro tasse agli esattori, e a questi di assumerla, ha considerato — « che se precettivo si ebbe il *riscuote* del primo inciso, precettivo lo stesso verbo bisogna intendere che sia laddove si ripete nel penultimo per l'esattore, il quale venga richiesto dai Consorzi di caricarsi delle loro sovrimposte. Anzi per l'art. 16 della legge deve bene la cauzione presentata dall'esattore estendersi a garantire i Consorzi d'acqua delle riscossioni che gli abbiano affidate ».

Secondo lo stesso Consiglio, l'art. 5 « non comporta eccezione alla responsabilità dell'esattore pel non riscosso, se non per le entrate comunali, secondo il rinvio da esso art. 5, fatto all' art. 80: — quindi le tasse o sovrimposte dei Consorzi rientrano nella regola tanto per l'art. 5 quanto per l'art. 58 della legge, dove i medesimi mezzi d'esecuzione si estendono alle tasse dirette degli enti morali

---

(1) Art. 6, legge 29 maggio 1873, n. 1387.

Il Consiglio di Stato, con parere 15 aprile 1874, n. 471, ha ritenuto che l'obbligo dell'esattore si debba intendere esteso alla riscossione anche degli arretrati dei Consorzi idraulici o di altri enti contemplati, dall'art. 58 della legge. Consimile opinione aveva già emesso quell'onorevole Consesso fino dal 20 agosto 1873. Ciò sta in relazione cogli articoli 52, 119, 130 della legge 20 marzo 1865, n. 2248, sulle opere pubbliche.

(2) Art. 33 legge 6 luglio 1862, n. 680.

autorizzati ad imporle, e i loro esattori vengono parificati ai comunali e sottoposti alle prescrizioni portate dalla stessa legge » (1).

653. Gli enti morali e Consorzi sono poi pienamente liberi di valersi o no dell'esattore comunale per la riscossione delle imposte ad essi dovute, come si rileva dalla frase della legge *ove ne siano richiesti*. Sono nelle condizioni stesse dei Comuni, per quanto riguarda il servizio di cassa, che possono affidare o no all'esattore.

654. In ogni caso però « gli esattori delle tasse degli enti morali saranno parificati agli esattori comunali e sottoposti quindi alle prescrizioni portate dalla legge » (2), anche nel caso che la riscossione sia affidata ad un esattore particolare. Tale è il significato preciso di questo ultimo alinea dell' art. 58, approvato in seguito ad analogo emendamento proposto in Senato (3).

655. Quindi sempre e in ogni caso gli esattori dei Consorzi ed enti morali dovranno uniformarsi alle prescrizioni della legge in esame.

Così, se sorgerà controversia tra l'ente morale e l'esattore, sia questi il comunale o no, la definizione in via amministrativa ed in prima istanza dovrà ritenersi affidata al Prefetto a termini dell'art. 100 della legge (4).

556. E la legge medesima avrà lo stesso impero anche nei rapporti dell' esattore coi contribuenti; vi sarà uguale necessità dell' intimazione, e dell' osservanza delle norme tutte relative all'esecuzione (5).

---

(1) Cons. di Stato, 20 agosto 1873 (*Boll. uff.*, anno 1873, p. 710).

Lo stesso Consiglio anzi ha aggiunto che l' obbligo nell' esattore sta immutato anche per quelle speciali contribuzioni che non sono modellate sul sistema della sovrimposta. « Che se la tassa d'acqua è misurata a superficie, a vantaggio e non a rendita, non cessa di essere un sopracarico alla fondiaria sulle terre irrigate o difese, nè rende alla relativa tassa *improprio* e men che mai incompatibile l'appellativo di sovrimposta scritto all'art. 5. Le difficoltà contingenti dal non combinare i circondari di Consorzi d'acqua coi territori di Comuni e Consorzi comunali, potranno reclamare speciali intelligenze, secondo i casi, non rovesciare la naturale portata dell'articolo ».

(2) Art. 58 della legge 20 aprile 1871.

(3) *Atti uff.*, Senato del Regno, tornata 3 maggio 1870.

(4) Cons. di Stato, 10 dicembre 1873.

(5) Quando l'esecuzione dell'immobile avviene nell'interesse esclusivo di un ente morale, a chi si devolve l' immobile stesso, dopo la terza asta?

Tolta assolutamente di mezzo la possibilità della devoluzione al Demanio, e non volendo supporre che il procedimento sugli immobili sia in questi casi al tutto incompleto, vale a dire che non possa avere una soluzione qualunque allorchè va deserta la terza asta, la Direzione generale opinò che nei casi dei quali si tratta, secondo lo spirito dell'art. 54 della legge, ossia procedendo per analogia, la devoluzione dello stabile dopo la terza asta debba avvenire a favore dell'ente morale a cui beneficio è stabilita

657. Deve notarsi finalmente che mentre l'esattore non pu rifiutarsi di esigere le entrate e fare il servizio di cassa dei Co muni, quando ne sia richiesto; non così può essere costretto riscuotere le entrate e fare il servizio di cassa degli enti morali ai quali servigi non è applicabile il capoverso dell' art. 58, ch parla solo di tasse dovute agli enti morali (1).

SEZIONE III.

Retribuzione dell'Esattore comunale, e cauzione.

§ 1.

La retribuzione dovuta all'Esattore.

658. Retribuzione dell'esattore. *Egli è retribuito ad aggio.*
659. *L'aggio è a carico dei contribuenti*, *e non del Comune. E perci si aggiunge nei ruoli all'importo della tassa.*
660. *Tale sistema è applicabile non solo alla sovrinmposta, ma a tutt le tasse locali.*
661. *Di fronte all'esattore però il Comune non cessa di essere il ver obbligato al pagamento dell'aggio.*
662. *L'aggio è quindi dovuto direttamente dal Comune quando non si stato possibile per fatto dell'amministrazione compenetrarlo n ruoli.*
663. *L'aggio è dovuto sulla riscossione delle imposte e rendite patri moniali.*
664. *Non è dovuto per le operazioni attinenti al semplice servizio c cassa. Esemplificazioni.*
665. *È dovuto aggio per la riscossione delle sovrimposte sui beni cc munali?*
666. *Errori di calcolo nella liquidazione dell'aggio sui ruoli.*
667. *Incompetenza dell' autorità giudiziaria nelle questioni di liquida zione d'aggio. Competenza della Corte dei conti. Rinvio.*
668. *Istruzioni circa il modo di calcolare l'aggio di riscossione nei b lanci comunali.*

---

la tassa, osservate anche in questi casi le discipline stabilite per la devo luzione al Demanio; e nello stesso senso ebbe a pronunciarsi il Consigi di Stato.

(1) Cons. di Stato, 30 dicembre 1871.

Lo stesso Consiglio ritiene però che la legge 20 aprile 1871 non h distrutti i privilegi che le leggi preesistenti, e tuttora in vigore, ac cordavano agli enti morali per la riscossione delle loro entrate; e si come questi privilegi, sia che consistessero nel diritto di valersi del così detta *mano regia*, o in quello di valersi della procedura per la r scossione delle imposte dirette erariali, perdurano, così gli esattori po sono continuare a valersene per la riscossione delle entrate delle Ope pie e degli enti morali, esclusivamente laddove perdurano quei privileg — Cons. di Stato, 15 febbraio 1872.

§ 2.

Cauzione da prestarsi dall'Esattore.

669. Cauzione da prestarsi dall'esattore.
670. *Interesse del Comune ad avere un' idonea cauzione.*
671. *Ammontare della cauzione. È fissata legislativamente per quanto riguarda la riscossione delle imposte e sovrimposte.*
672. *Per la riscossione delle semplici entrate, la determinazione è interamente rimessa all'arbitrio dei Comuni.*
673. *Cauzione in rendita dello Stato.*
674. *Cauzione su stabili.*
675. *Norme per la deduzione dei debiti ipotecarii.*
676. *Esame dell'idoneità della cauzione. Attribuzioni della Giunta del Comune, o della rappresentanza del consorzio.*
677. *L'idoneità della cauzione è riconosciuta dal Prefetto.*
678. *Voto consultivo delle Deputazioni provinciali.*
679. *Effetti della dichiarata* insufficienza *della cauzione. Art. 18 della legge.*
680. *Contro il decreto che dichiara insufficiente la cauzione non si può ricorrere all'autorità giudiziaria.*
681. *Caso di semplice* diminuzione *di cauzione.*
682. *Se, ed entro quali limiti si possa in questo caso provocare l'intervento dell'autorità giudiziaria.*
683. Quid juris *nel caso di aumento del valore della cauzione in modo assoluto?*
684. Quid *nel caso di aumento in modo relativo?*

§ 2.

La retribuzione dovuta all'Esattore.

658. L'esattore non è un semplice incaricato delle riscossioni, ma ne è vero e proprio appaltatore.

« L'esattore comunale o consorziale è retribuito ad aggio dal Comune o dal Consorzio dei Comuni » (1). L'aggio però è legislativamente determinato nei limiti del minimo di un tre per cento, quando si tratti di stipulazioni a trattative private; non ha limiti, quando l'appalto è dato per concorso all'asta pubblica. Di ciò abbiamo già parlato a suo tempo.

659. L'aggio non è a carico del Comune o degli altri enti, a cui nome si fa la riscossione, ma sta direttamente a carico dei contribuenti come aumento dell'imposta. — « L'aggio dell'esattore e del ricevitore si aggiunge nei ruoli alla imposta ed alla

(1) Art. 3, legge 20 aprile 1871.

sovrimposta, ed è ripartito rispettivamente tra il Comune e l
Provincia » (1).

660. L'articolo 92 della legge 20 aprile 1871, il quale dispor
che l'aggio dovuto all'esattore per la riscossione si aggiunge n
ruoli del tributo, è applicabile anche alle tasse dirette stabilite
favore dei Comuni, e da esigersi colle medesime forme delle ir
poste dirette dello Stato.

Infatti, questo modo di riscossione dell'aggio mediante i ruo
risulta giustificato ed anzi prescritto, non ostante il silenzio d
citato articolo 92, dal principio della parificazione nella procedu
della riscossione delle imposte dirette, sovraimposte e tasse dirett
principio che forma la base della legge di riscossione.

Quindi, essendo l'aggio di riscossione un accessorio dell'ir
posta e sovrimposta o della tassa, deve seguirne la natura e l'and
mento, nè sarebbe giusto che concorressero a sostenerlo alt
contribuenti, come accadrebbe se non si aggiungesse ai ruoli (2

661. Ciò non toglie però che il Comune sia, di fronte all'esa
tore, il vero debitore dell'aggio, per quanto concerne le impos
comunali; e la relativa spesa entra quindi nel novero di quel
dichiarate obbligatorie dall'art. 116 della legge comunale (3).

662. La compenetrazione dell'aggio nelle quote d'impos
dovute dai contribuenti è un *modo* di pagamento delle retribuzio
dovute all'esattore, ma ciò non induce che quando l'esattore
questo modo non possa avere il pagamento, il Comune possa pr
tendersi liberato dall'obbligo suo.

Decise il Consiglio di Stato che l'aggio è dovuto direttamen
dal Comune, quando il relativo importo non siasi potuto aggiu
gere alle sovrimposte comunali, per non essere queste state de
berate nei termini della legge del 13 giugno 1873.

« L'art. 3 della legge del 20 aprile 1871 sulla riscossione de
imposte dirette, che vuol retribuito dal Comune l'esattore com
nale dell'aggio, e l'art. 92 di essa legge, che l'aggio dell'esatto
e ricevitore vuol aggiunto nei ruoli dell'imposta e sovrimposta
ripartito rispettivamente fra il Comune e la Provincia.

Pertanto all'esattore è dovuto l'aggio sui versamenti (appa
esso liquidato o no nei ruoli) anche per l'articolo 116 della leg
comunale; peggio pel Comune, se non potè liquidarlo nei ruo
e aggiungerlo alla sua sovrimposta, per indugi che gli furo
imputabili » (4).

---

(1) Art. 92, legge citata.

(2) Parere del Consiglio di Stato, 9 novembre 1881 (*La Legge*, an
1882, II, 360).

(3) Cons. di Stato, 10 marzo 1876 (*Man. degli Amm.*, anno 1876, p. 18

(4) Cons. di Stato, 15 novembre 1878, ric. Comune di Genova.

663. L'aggio è dovuto soltanto sulla riscossione delle tasse c unali vere e proprie, ma non sulle semplici operazioni di cassa, p chè l'esattore funge da tesoriere « senza correspettivo ».

'erchè un'entrata comunale dia all'esattore il diritto dell'aggio d e avere il carattere di vera e propria partita di credito, da e gersi colle solite formalità, per le quali occorre impiegare tempo e atica con responsabilità dell'agente della riscossione, che pro- c e a tutte le operazioni necessarie alla esecuzione, e che, ove i ebitori manchino ai versamenti, anticipa così proprio i fondi c rispondenti, quando alle scadenze fissate non gli sia riescito r lizzarli dai debitori.

664. Tale carattere mancherebbe nel caso di riscossione di s mme costituenti mutui passivi contratti dal Comune, sia perchè n sono vere e proprie partite di credito, dal momento che il C nune deve pagarne gli interessi e poi restituire il capitale al- l poca determinata, sia perchè ad incassare le somme che costi- t scono il mutuo non occorrono all'esattore spese e fatiche di s ta, ed egli non assume altra responsabilità tranne quella di r evere dette somme in consegna e custodirle nella cassa. Nel q le atto non potrebbe che ravvisarsi una semplice operazione d cassa, a cui deve esclusivamente applicarsi la disposizione del- l t. 93 della legge, col quale si obbliga l'esattore, ove sia inca- r ato del servizio di cassa, di esercitarlo senza corrispettivo (1).

a Corte dei Conti a questo riguardo ha stabilito una massima m lto importante. — « Se si è stipulato fra il Comune e l'esattore c l'aggio sarebbe pagato sull'ammontare delle *tasse*, *rendite* e *p venti*, non si può applicare il diritto dell'aggio al fondo che d la cassa dell'esattore cessante passa a quella del nuovo esat- t e, poichè non è ammessibile che detto fondo si possa compren- d e in una delle tre citate categorie » (2).

el pari non è dovuto aggio sulle delegazioni di pagamento fatte d Comune senza la mediazione dell'esattore, quand'anco questi a ia pattuito l'aggio su tutte le entrate comunali (3).

665. Il patto di rinuncia all'aggio, stipulato nei capitoli spe- c li di esattoria, sulle esazioni delle imposte dirette e sovrimposte g vanti i beni comunali, non è illecito e contrario alla legge 20 a ile 1871, ma anzi è conforme a giustizia e a equità, tanto più

) Nota Direz. gen. delle imposte, 21 marzo 1875, al Prefetto di Gros- s o (*Man. degli Amm.*, anno 1875, p. 261). — Corte dei Conti, 13 giugno 1 (*Man.*, ann. 1875, pag. 350).

) Corte dei Conti, 13 giugno 1876 (*Man.* cit., anno 1886, p. 330).

) Corte dei Conti, 5 luglio 1876.

quando l'esattore riscuote anche le rendite patrimoniali del Comune (1).

666. Gli errori di calcolo nella liquidazione dell'aggio ai ruoli non possono pregiudicare nè all'esattore, nè al Comune. Se la differenza è in più, si dovrà provvedere con rimborso al Comune da una parte, e con una riduzione delle quote nei ruoli successivi per compensare i contribuenti. Se la differenza è in meno si provvederà colla formazione di ruoli supplettivi a spese del Comune (2).

Però il Ministero in ordine alle differenze in più, consigliò la redazione di un ruolo di sgravi e rimborsi a favore dei contribuenti per impedire complicazioni negli esercizi successivi, dovendo i vari esercizi finanziarii rimanere individui e distinti (3).

667. L'Autorità giudiziaria è incompetente a pronunciare sulla domanda di liquidazione di aggi dovuti agli esattori, perchè la materia, come vedremo, rientra nelle attribuzioni della Corte dei Conti.

Non varrebbe obbiettare che per determinare quale aggio competa all'esattore, occorre esaminare i contratti stipulati coll'Amministrazione, perchè se non si voglia ridurre ad un nome la giurisdizione della Corte dei Conti, è necessità lo ammettere che la Corte suddetta competa intera la giurisdizione. Nè migliore argomento potrebbe trarsi dalla legge abolitiva del contenzioao amministrativo, perchè la stessa dichiarò espressamente di non fare innovazione alcuna alla competenza speciale della Corte dei Conti in materia di contabilità (4).

---

(1) Corte dei Conti, 5 luglio 1876.

L' esattore ha diritto all'aggio stabilito nel contratto, non solo sulla riscossione delle tasse comunali, risultanti dai ruoli, ma anche sulla riscossione delle altre entrate patrimoniali, se l'aggio stesso fu pattuito, senza far distinzione alcuna dei cespiti.

La legge ha bensì stabilito che l'esattore, il quale adempie l'ufficio di tesoriere del Comune, non abbia diritto per quest'ufficio ad alcun corrispettivo, ma questa disposizione deve intendersi limitata soltanto al servizio di cassa del Comune, da farsi gratuitamente. — App. Aquila, 9 aprile 1875 (*Man. degli Amm.*, anno 1876, pag. 10).

(2) Corte dei Conti, 5 luglio 1876 (*Man. degli Amm.*, a. 1875, p. [illegible]).

Quindi, siccome per la sovrimposta comunale sui fondi di proprietà del Comune, non può esservi da parte dell'esattore, che sia anche tesoriere, nè riscossione, nè pagamento, perchè la relativa iscrizione nei ruoli è necessariamente figurativa, così all'esattore non deve competere alcun aggio. Questo aggio gli compete invece per l'imposta erariale e per la sovrimposta provinciale a carico dei fondi di proprietà del Comune, appunto perchè di questo conviene egli faccia il versamento in mano del ricevitore provinciale. — Cons. di Stato, 5 agosto e 7 ottobre 1875 (*Man. degli Amm.*, anno 1875 e 1876, pag. 332-54).

(3) Nota min., 12 novembre 1877 e Cons. di Stato, 20 settembre 1877.

(4) Consiglio di Stato, 30 giugno 1874, sul conflitto elevato dal Prefetto di Roma nella causa Savelli c. Intendenza di Finanze. Conf. Cass. Napoli 27 luglio 1873, causa Pellegrini c. Finanze.

La materia è quindi sempre regolata dalla legge 14 agosto 1862.

668. Il Ministero delle Finanze, di concerto con quello dell'terno, ha dato norme speciali circa il modo di calcolare l'aggio di riscossione nei bilanci dei Comuni.

Appena avvenuta la nomina definitiva dell'esattore o del ricevtore, il Prefetto ne darà notizia all'Intendente di Finanza.

uesta comunicazione sarà fatta separatamente per ciascun Comune, come separati sono i ruoli delle imposte.

petta esclusivamente all'Intendente di Finanza, di aggiungere l'iportare dell'aggio all'imposta e sovrimposta e di tenerne conto na liquidazione de' carichi dei ruoli, dovendosi il Prefetto astenere dal cumulare l'aggio alla sovrimposta e dal ripartirlo insieme a uesta nella relativa tabella di riparto.

'aggio determinato in un tanto per cento sull'ammontare della imosta e delle sovrimposté, consegnate in esazione sui ruoli, sarà iscritto nella parte attiva del bilancio comunale in un capitolo speciale sotto il titolo: *Aggio di riscossione delle imposte e sovrimposte*, e distinto con apposito allegato come appresso:

a) Aggio sull'imposta erariale terreni, aggio sulla sovrimposta provinciale, aggio sulla sovrimposta comunale;

b) Aggio sull'imposta erariale fabbricati, aggio sulla sovrimposta provinciale, aggio sulla sovrimposta comunale;

c) Aggio sull'imposta di ricchezza mobile.

otto questo medesimo capitolo saranno aggiunti gli aggi di riossione sulle tasse locali e rendite comunali, che si esigono n 'esclusivo interesse del Comune, in conformità delle leggi e regolamenti in vigore.

ella parte passiva va iscritta la somma corrispondente in un capitolo speciale, come sopra, sotto il titolo: *Spese pel servizio delle riscossioni*, la quale costituirà il fondo per la spedizione dei mandati di pagamento degli aggi agli esattori, in ragione delle somme versate.

el caso che l'esattoria sia vacante al momento della formazione del bilancio, le somme da portarsi a detti capitoli del bilancio attivo e passivo saranno calcolate in una cifra presunta, non mai minore del 3 per cento delle somme la cui riscossione deve affidarsi all'esattore.

Prefetto provvederà perchè ai termini degli art. 117, 118 della legge comunale, sieno portate nel bilancio comunale le somme rispettive.

tale effetto l'Intendente avrà cura di partecipare al Prefetto la somma delle imposte erariali dell'annata, e quest'ultimo, alla sua volta, ne darà avviso al Sindaco, indicando ad un tempo l'ammontare delle sovrimposte provinciali.

ve al momento della formazione del bilancio comunale, taluna

di dette somme non fosse ancor fissata, si procederà come si detto di sopra.

Le presenti disposizioni si applicano in quanto fa bisogno, anch ai bilanci delle Amministrazioni provinciali » (1).

§ 2.

Della cauzione da prestarsi dall'Esattore.

669. L'esattore, prima di entrare in ufficio, e al più tar entro un mese dalla nomina, presta una cauzione in beni stab o in rendita sul Debito pubblico dello Stato, corrispondente all'a montare di una rata delle imposte erariali e delle sovrimposte tasse comunali e provinciali; presta pure una cauzione per le alt riscossioni affidategli, la quale viene determinata dalle Rappres tanze comunali e consorziali.

Oltre che colla cauzione, l'esattore risponde con tutti i su beni dell'adempimento degli obblighi del contratto.

La cauzione può essere prestata dall'esattore anche per mez di una terza persona, ma sempre in beni stabili o in rendita pu blica italiana.

La cauzione in beni stabili deve essere accompagnata da tu gli atti e documenti necessari a comprovare la proprietà, lo st ipotecario e il valore degli stabili, che può essere accertato anc mediante stima; i terreni non si ammettono che per i due te del loro valore e i fabbricati per la metà, e sul valore così s bilito si determina la cauzione, avuto riguardo alle passivà iscritte (2).

670. Vantaggio precipuo del nuovo sistema della riscossio è la sicurezza che hanno l'Erario, la Provincia e il Comune di essere rispettivamente garantiti per una rata bimestrale dle riscossioni, i primi due dalla cauzione del ricevitore, il Comue da quella dell'esattore. È di somma importanza che la Giunta o munale e le rappresentanze consorziali si attengano rigorosamete alle norme fissate dall'art. 17 della legge per la valutazione dla cauzione, se si vuole che la medesima riesca efficace a tute e le sostanze del Comune ed a garantire il ricevitore, la Provinia e l'Erario. E qui giova avvertire che se l'Erario e la Provin sono garantiti più specialmente dalla cauzione del ricevitor il quale ha per conseguenza a sua volta diritto di essere garan to dalle cauzioni esattoriali, il Comune invece è in via diretta a-

---

(1). Circ. 7 ottobre 1872 del Ministero delle Finanze di concerto col Ministero dell'Interno (*Boll. Uff. delle imp.*, anno 1872, p. 323).

(2) Art. 16 e 17 legge 20 aprile 1871.

ntito dalla cauzione dell'esattore per la riscossione delle entrate munali a lui affidate, delle sovrimposte e tasse comunali (1).

671. Interessa anche allo Stato che i Comuni e la Provincia no puntualmente soddisfatti dei crediti dipendenti da tasse e rimposte: quindi la legge ha inderogabilmente fissata la misura la cauzione in una somma corrispondente all'ammontare di a rata.

672. Tale ragione di interesse generale non concorreva ince per la semplice riscossione delle entrate patrimoniali. Quindi r le cauzioni da prestarsi dagli esattori nella loro qualità di ssieri comunali, non si rese obbligatorio di mantenere la prorzione fissata nell'interesse dello Stato dall'art. 16 della legge garanzia del versamento delle imposte dirette, ma si è lasciata Comuni e Consorzi la maggiore libertà di determinare le cauni relative (2).

673. La cauzione, sia prestata dall'esattore o da un terzo, ve necessariamente, come dicemmo, essere data in rendita o su ni stabili.

La cauzione in rendita è di facilissimo accertamento. La rena è valutata in base al corso del semestre anteriore all'aggiuazione per asta o alla nomina per terna o d'ufficio. La cauzione ò essere prestata tanto in rendita nominativa che in rendita al rtatore.

674. Naturalmente più complicata è l'indagine dell'idoneità lla cauzione offerta su stabili, dovendosi nella materia far ricorso e disposizioni di diritto comune sul regime delle proprietà imbiliari sulle trascrizioni e sulle ipoteche.

La direzione generale delle imposte dirette ha emanato istruzioni proposito della liquidazione ed accettazione delle cauzioni (3). L'esattore dovrà presentare al Comune gli opportuni documenti cui risulti:

---

(1) Circ. Direz. gen. delle imposte, 12 marzo 1872 (*Boll. Uff.*, anno 72, p. 102).

(2) Dir. gen. delle imposte, 20 ottobre 1871 (*Man. degli Amm.*, anno 71, pag. 361),
I mutui passivi, i prodotti delle vendite dei beni, di titoli di rendita simili, sono entrate straordinarie ed eventuali, e non possono formare getto di ruoli di carico. Tali cespiti non devono quindi comprendersi l carico delle entrate comunali, e perciò non è da farsi sul loro imrto il ragguaglio della cauzione da prestarsi da ciascun esattore. etta ai Comuni di prendere volta per volta le precauzioni che creno necessarie (Nota della Dir. generale delle imposte, gennaio 1875, *an. degli Amm.*, anno 1875, p. 125).

(3) Vedi Circ. Direz. gen. delle imp. dir., 29 aprile 1872 (*Boll. Uff.*, nno 1872. p. 141).

la proprietà dei beni o nello esattore, o nel terzo che l
offre in cauzione, con certificati catastali storici e con copie autentiche;

lo stato ipotecario alla data del contratto;

l'esistenza dell'atto legale di consenso del terzo che offre beni in cauzione, non che la capacità giuridica di chi si obbliga

la prova del prezzo vero;

l'assicurazione dagli incendi dei fabbricati.

675. Può essere accettata una cauzione sopra stabili già colpiti da ipoteche a favore di terzi, quando presentino ancora sufficiente garanzia.

A questo effetto la Direzione generale delle imposte dirette ha prescritto che la deduzione della metà venga fatta dal valore ridotto del terzo e della metà, e non dal valore lordo degli immobili Per esempio se si offre una casa di valore accertato di L. 100,000 e nella quale grava un'ipoteca di L. 25,000, si deve ridurne il valore da L. 100,000 a L. 50,000, e da questa prelevare le lire 25,000 ; resta quindi un utile cauzione per L. 25,000 e non per L. 32,500 come avverrebbe se le L. 25,000 si prelevassero dalle L. 100,000, e si dividesse il risultato (75,000) per due. Con questo sistema se la casa valutata L. 100,000 fosse gravata di ipoteca di L. 50,000 non potrebbe prestarsi a cauzione alcuna (1).

Non si accettano ipoteche su beni stabili indivisi, se tutti gli aventi diritto non acconsentono all'iscrizione relativa.

676. « La cauzione è accettata dalla Giunta comunale o dalle rappresentanze consorziali : e spetta al Prefetto, sentita la Deputazione provinciale, di riconoscerne la idoneita » (2). Sulla idoneità della cauzione spetta quindi al Comune o al Consorzio per mezzo delle rispettive rappresentanze di dare il relativo giudizio nell'atto in cui provvedono all'accettazione della stessa.

677. Il Prefetto nell'esame dell'idoneità della cauzione compie un atto di autorità discretiva, ed è insindacabile la sua pronuncia Non sarebbe quindi proponibile un ricorso contro il decreto del Prefetto, agli effetti dell'art. 9 della legge sul Consiglio di Stato col quale si impugnasse il decreto stesso non per vizio di forma ma per provocare un secondo giudizio sul merito (3).

678. Tra le formalità il cui adempimento è imposto al Prefetto, ha speciale importanza quella del previo interpello della Deputazione provinciale.

---

(1) Circolare della Dir. generale delle imp. dirette, 12 marzo 187 (*Boll. Uff.*, anno 1872, p. 101).

(2) Art. 19, legge 20 aprile 1871.

(3) Cons. di Stato, 8 gennaio 1873 (*Man. degli Amm.*, anno 1876, p. 6)

La stessa non emette però che un semplice voto consultivo che ıon impegna punto l'azione del Prefetto: quindi non trattandosi li deliberazione vera e propria, nemmeno sarebbe proponibile ri-:orso al Re contro il voto della Deputazione (1).

679. « Se la cauzione offerta non è giudicata sufficiente, o e nel corso dell'esattoria viene ad essere per qualunque causa iminuita di valore, l'esattore deve completarla in un termine non ıaggiore di quindici giorni nel primo caso, e di trenta giorni nel econdo, dalla notificatagli insufficienza o diminuzione. Questo ter-ıine può essere per giusti motivi prorogato dal Prefetto, sentito Intendente di finanza » (2).

È evidente che l'insufficienza della cauzione non può essere ri-ɛvata che prima della stipulazione del contratto: essa ha per effetto i rendere impossibile al concorrente di aspirare all'esattoria e i ottenerla, e di esporlo inoltre alla perdita del deposito, oltre lla responsabilità delle spese e dei danni (3).

680. Contro la dichiarazione di insufficienza della proposta ıuzione non potrebbe l'aspirante all'ufficio di esattore ricorrere l'autorità giudiziaria, e nemmeno potrebbe davanti ai tribunali npugnare il decreto del Prefetto che lo dichiarò in conseguenza ɜcaduto dal concorso.

In senso dell'art. 18 della legge deve ritenersi devoluta, come ɜne osservò la Corte di Napoli (4), all'autorità amministrativa, ɔn solo la cognizione dell'idoneità della cauzione, la quale non 'estata risolverebbe il diritto dell'esattore, ma ancora la giuris-zione per dichiarare decaduto il medesimo in caso d'insufficienza ılla cauzione. Onde è che trovandosi testualmente definita la urisdizione in siffatta materia, torna non che inutile, pericoloso vagare in teoriche generali ed astratte che possono far di leg-ıeri smarrire il principio direttivo della materia in questione, e ɾvenire a conseguenze assurde che non vanno certo di accordo ıl concetto razionale di una legge.

Sarebbe assoluta petizione di principio il derivare dalla lesione un diritto, nella specie, l'elemento della giurisdizione ordi-ria, quando cotal diritto è quello appunto che manca per non ɜere stato mai consolidato. Il diritto cui accenna l'art. 2 della ɡge sul contenzioso amministrativo, è quello soltanto che già quistato come immutabile e perfetto, costituisce una proprietà

---

1) Cons. di Stato, 26 febbraio 1873 (*Man.* cit., anno 1873, p. 121).

2) Art. 18 legge, 20 aprile 1871.

3) Art. 18 cit. al.

4) App. Napoli, 8 ottobre 1873 (*Boll. uff. delle imp. dir.*, anno 1873, ɡ. 788).

dell'individuo niente diversa da ogni altra. Ma tra siffatta specie di diritto e quello di un esattore aspirante, che non ha prestato cauzione, corre lo stesso immenso divario che tra il diritto e la pretensione o aspirazione a un diritto.

Sarebbe esiziale al retto andamento della cosa pubblica, che inframmettendosi per avventura la giurisdizione ordinaria nelle attribuzioni direttamente deferite dalla legge all' autorità amministrativa, l'esattore potesse continuare nelle sue funzioni, sol che istituisse giudizio per impugnare la legalità dell'atto amministrativo: è evidente che con ciò l'erario, sarebbe spogliato delle garanzie ordinate dalla legge.

L'autorità giudiziaria potrà solo in un modo affatto indirett interloquire nella questione quando, non l'aspirante esattore m il Comune reclamerà i danni riservatigli dall'art. 18 della legge la cui liquidazione dovrà necessariamente essere fatta dai tribuna comuni. Il convenuto allora potrà dimostrare e provare contr il decreto del Prefetto che la cauzione era sufficiente, e ciò no all'effetto di fare aggiudicare a sè l'esattoria, o di ottenere un indennità contro il Comune, ma unicamente per liberarsi dall responsabilità contro di lui invocata, e anche per ottenere rest tuzione del deposito.

681. Stipulato il contratto non può più farsi questione sufficienza o insufficienza di garanzia, perchè il contratto è diven tato legge inderogabile fra le parti.

In tale caso non può farsi questione che di *diminuzione* d valore intrinseco della cosa data in garanzia: e solo quando ques diminuzione sia constatata, e l'esattore si rifiuti alla debita int grazione, si farà luogo all'applicazione del disposto contenuto ne l'art. 18, alinea ultimo della legge; cioè il Prefetto sarà in facol di dichiarare, sentito l'Intendente di finanza, decaduto l'esattor o di nominare un servegliante a spese dello stesso.

682. Potrà però l'esattore, debitamente nominato, contro quale il Prefetto abbia di poi constatata la dimunuzione della g ranzia, appellarsene all'autorità giudiziaria? La posizione di fat e di diritto non è per vero identica a quella accennata precede temente. Qui invece si tratta di un diritto perfetto in urto c un atto amministrativo già compiuto.

L'atto amministrativo non potrà essere revocato dall'autor giudiziaria, ma però siccome la conseguenza dell'atto ammi strativo questa volta potrebbe ledere un diritto quesito, i trib nali potranno e dovranno provvederne alla riparazione coll'att buire all'esattore decaduto l'indennità competente, sempre quan si provi non vero l'estremo di fatto del diminuito valore de garanzia.

683. *Quid juris* nel caso invece che la cauzione aumenti di alore? L'esattore avrà in tal caso diritto ad ottenerne svincolata na parte corrispondente al maggior valore?

La Direzione generale opinò che dell' aumento di valore delle ıuzioni verificatosi per qualunque causa, non debba tenersi verun onto; perchè, tanto per gli stabili che per la rendita pubblica, valutazione prevalente è quella già fatta in senso degli art. 16, 17 ella legge prima che l' agente entri in ufficio e prima della noina. Su questa valutazione, secondo lo spirito della legge, non può tornar sopra ad istanza dell' esattore; altrimenti ad ogni iè sospinto si avrebbero domande di rettificazione e conseguenteente continui lavori di nuove valutazioni o di nuove stime.

684. La cauzione può aumentare di valore solo in modo lativo, quando cioè pur rimanendo inalterato il valore della cosa ata a garanzia, viene invece a diminuire l'ammontare delle tasse a riscuotersi.

In questo caso la Direzione generale si dichiarò inclinata a rinere, che se è dovuto un aumento di cauzione ogni qualvolta ımenta *d'un decimo* il carico dell'esattore, l' equità esige che ıando invece diminuisca il carico nella stessa proporzione, e la iminuzione oltre ad essere chiaramente constatata non sia temoranea nè straordinaria, si debba acconsentire il rilascio di quella arte di cauzione che sia esuberante.

La differenza nella risoluzione dei due quesiti dipende, nel contto della Direzione generale, anche dal seguente riflesso. Allorchè carico dell'esattoria o della ricevitoria diminuisce, l'esattore e ricevitore si trovano esposti ad avere un minore corrispettivo, erchè diminuisce in proporzione la cifra degli aggi, ed è quindi usto che diminuiscasi pure in proporzione il carico della cauzione.

Allorchè invece il carico dell'esattoria e conseguentemente il orrispettivo dell'esattore e del ricevitore rimangono sempre gli essi, non hanno esattore e ricevitore alcun giusto motivo di reamo per il fatto che il valore della loro cauzione sia aumentato, oichè nel caso deve essere prevalente la ragione del contratto.

SEZIONE IV.

Degli uffici di esattoria. Ufficiali incaricati del servizio. L'esattore. Il collettore. Il messo.

5. *Uffici dell'esattore: in quale luogo devono essere tenuti. Orario relativo.*
6. *Esattorie consorziali. Comuni sprovvisti di ufficio di esattoria. Provvedimenti al riguardo.*

685. Le tasse devono essere pagate allo speciale ufficio riscossione tenuto dall'esattore; questo ufficio deve essere nece-sariamente aperto nel Comune, quando si tratti di esattore n nominato del Consorzio, ma dal Comune stesso.

Si discusse lungamente in Parlamento se nel caso di esatto nominato dal Consorzio dovesse dichiararsi obbligatorio un uffi succursale in ciascun centro di popolazione, od almeno nei cap-luoghi di Comune del Consorzio; ma si stabilì di lasciare al pr-dente arbitrio dei Comuni o Consorzi il fissare le località e i orari degli uffizi esattoriali (1). E fu approvata quindi la seguen disposizione di legge: « Quando non sia altrimenti stabilito n contratto, l'esattore tiene il suo ufficio nel capoluogo del Man-mento o nel capoluogo del Comune che ha maggiore popolazio; l'ufficio esattoriale deve rimanere aperto coll'orario che ver prescritto nei regolamenti comunali e consorziali, e reso noto l pubblico » (2).

686. Di regola l'esattore non ha che una sede di uffic; però a maggior comodo dei contribuenti fu stabilito che in u degli otto giorni successivi alla scadenza delle rate della impos, deve portarsi, egli stesso personalmente, o mandare uno dei su collettori ad eseguire la riscossione in ciascuno dei capoluoghi i Comune e dei centri di popolazione fissati dal capitolato di appal. In tal caso egli fa conoscere, almeno otto giorni prima, il giorno e l'ora della sua venuta (3).

Naturalmente, anche nei giorni in cui l'esattore o il suo r-

(1) *Atti uff.* della Camera dei Deputati, tornata 27 marzo 1870; Sena, tornata 9 aprile 1870.

(2) Art. 21, legge 20 aprile 1871.

(3) Art. 26, legg. cit.

resentante si assentano, all'effetto di cui sopra, dall'ufficio principale, questo deve rimanere ugualmente aperto (1).

687. Gli ufficiali addetti all'esattoria sono l'esattore propriamente detto, il collettore e il messo.

688. L'esattore è investito legalmente delle sue funzioni, di fronte ai contribuenti, colla *patente* che a lui viene rilasciata dal Prefetto.

Nella patente è indicato che all' esattore spetta il diritto e il dovere di procedere per la riscossione delle imposte dirette, secondo la legge, il regolamento e i capitoli relativi (2).

689. Della stessa patente deve essere munito anche il sostituto, o sorvegliante, nominato dal Prefetto nei casi previsti dalla legge; e ne deve pure essere munito il gestore che possa essere nominato nei casi previsti dalla legge e dal regolamento.

690. L'esattore può avere collettori debitamente riconosciuti dal Prefetto, i quali, sotto la responsabilità dell' esattore, e a rischio e pericolo di lui, ne adempiano le funzioni (3).

691. Come si vede, il collettore non è un ufficiale necessario alla riscossione, ma un semplice mandatario dell'esattore, il quale può benissimo gerire da solo le mansioni affidate al primo.

692. Il collettore, che ha avuto mandato dall' esattore, obbliga sempre il mandante; ma però non obbliga gli enti interessati nella riscossione, se non nel caso che abbia ottenuta speciale patente, nella quale ipotesi egli rappresenta davvero verso tutti l'esattore.

Anche la patente del collettore è rilasciata dal Prefetto (4).

693. La Direzione generale delle imposte dirette aveva ritenuto che, pure essendo pienamente valide le quitanze, ed in genere tutti gli atti firmati dal collettore di fronte ai contribuenti, purchè sia munito del mandato in forma di patente, non potrebbero però del pari essere riconosciute di fronte all'amministrazione le firme apposte dai collettori, invece di quelle degli esattori, sugli atti e documenti contabili attinenti all'esercizio dell'esattoria; e che non si dovesse riconoscere altra firma, tranne quella del titolare dell'esattoria o del suo rappresentante in forza di un mandato speciale.

---

(1) Cons. di Stato, 13 giugno 1873 (*Boll. uff.*, ann. 1873, p. 629).

(2) Art. 30, reg. 14 maggio 1882.

Fu deciso che la patente debba essere munita del bollo da lire una, a spese dell'esattore, non potendosi ritenere la stessa negli atti di cui all'art. 99 della legge sulla riscossione. — Direz. gen. delle imp. dir., settembre 1872 (*Boll. uff.*, ann. 1872, p. 307).

(3) Art. 22, legge 20 aprile 1871.

(4) Art. 32, reg. 14 maggio 1882.

« Potendo però gli esattori, per ottenere un maggior risparm di tempo nel disbrigo degli affari, avere interesse a che siano p norma generale riconosciute le firme dai loro collettori appos sui mandati di pagamento o rimborsi rilasciati dall'amministr zione, può consentirsi che a ciò siano i collettori pienamente a torizzati, sempre che essi siano muniti del mandato in forma patente, reso esecutivo dal Prefetto e da esso firmato; rimanen del resto ferma ed intera la responsabilità dell' esattore a mei dell'art. 22 della legge 20 aprile 1871 » (1).

Il regolamento ha dichiarato poi espressamente che la sempli patente di collettore abilita lo stesso « a riscuotere ogni cred che l'esattore abbia in tale sua qualità verso lo Stato, la Provinc, il ricevitore, il Comune, o qualsiasi altro interessato ed a ra- presentare l'esattore nella gestione della cassa comunale » (2).

694. Il collettore, come rappresentante e mandatario d- l'esattore, partecipa necessariamente dell'ineleggibilità a con- gliere comunale, avendo egli pure il maneggio del pubblico - naro (3).

Ciò crediamo debba ritenersi in ordine ai collettori muniti i patente e riconosciuti quindi come tali dal Comune; ma non i potrebbe estendere l'ineleggibilità ai collettori che sono sempli mandatari senza regolare patente.

695. Molte importanti e delicate attribuzioni la legge ha c- ferito al messo dell'esattore, il quale deve essere approvato da Giunta municipale o dalla rappresentanza consorziale, ed autori- zato dal Procuratore del Re (4).

696. Il messo è un ufficiale necessario all'esercizio dell'es- toria, a differenza di quanto si è detto pel semplice collett, perchè certi atti non possono compiersi a pena di nullità che il messo. Non ci pare giusta l' espressione a questo riguardo usa dal Ministero, che cioè: « quantunque l' esattore sia in fin ei conti un *mandante*, pure non può compiere egli le funzioni el messo *mandatario* » (5); perchè il messo è un pubblico uffici, che assiste in tale qualità l'esattore nelle incombenze della risc- sione; e se egli ha un mandato, questo lo riceve interamente d- l'Autorità pubblica.

---

(1) Nota Direz. gen. delle imp., 23 giugno 1873 (*Man. degli Am.*, ann. 1873, pag. 317).

(2) Art. 32, reg. 14 maggio 1882.

(3) App. Firenze, 9 febbraio 1875 (*Man. degli Amm.*, ann. 1875, p.).

(4) Art. 59, legge 20 aprile 1871.

(5) Min. 16 maggio 1874, n. 4676.

697. Il messo deve sempre essere munito di patente, ed è tenuto a mostrarla ad ogni richiesta nell' esercizio delle sue funzioni.

La patente gli è rilasciata dal Sindaco, nè il messo può cederla, come non può farsi supplire o rappresentare da altri. Le intimazioni e gli atti esecutivi fatti da messi non autorizzati sono nulli, e l' esattore che li avesse ordinati, risponde dei danni e delle spese (1).

698. La legge sulla riscossione delle imposte distingue le funzioni di messo da quelle di collettore, e a ciascuno affida una responsabilità separata; quindi una stessa persona non può assumere la duplice qualità di collettore e di messo in una esattoria.

Sebbene la legge non stabilisca esplicitamente questa incompatibilità, pure rimangono ferme le norme del diritto comune, per le quali non è consentito che quegli stesso il quale ordina gli atti esecutivi (ciò che può succedere al collettore nella sua qualità di mandatario dell'esattore), abbia a far ancora da intimatore e da esecutore dei medesimi. Tale anche pare il concetto della legge, la quale dispone che l'esattore debba far gli atti esecutivi per mezzo di messi riconosciuti dal Procuratore del Re, locchè esclude che possa farli da se stesso. Quindi, se non può farli l'esattore, è chiaro che non può farli nemmeno il collettore, il quale non è altro che un rappresentante della persona dell'esattore (2).

699. Il messo può essere anche consigliere comunale, non avendo egli maneggio del pubblico danaro, e non essendo nemmeno stipendiato dal Comune (3).

Sarebbe invece incompatile il cumulo delle qualità di messo e di segretario comunale (4).

---

(1) Art. 35, reg. 14 maggio 1882.

(2) Direz. gen. delle imposte, 19 marzo 1873 (*Man. degli Amm.*, ann. 1873, pag. 150).

(3) Min. 10 ottobre 1872, n. 13221.

(4) Min. 30 maggio 1878, n. 353 .

CAPO III.

La riscossione delle tasse comunali dirette.

Sezione I.

Pagamento volontario delle tasse.

700. *La pubblicazione dei ruoli.*
701. *Scadenza delle imposte comunali.*
702. *Scadenza delle sovrimposte comunali.*
703. *Le tasse portate da ruoli suppletivi non sono esigibili che alla prima scadenza fissata per le tasse portate dal ruolo principale.*
704. *Gli esattori devono trasmettere ai contribuenti una cartella indicante l'ammontare della tassa.*
705. *Questa prescrizione vale anche per le tasse comunali.*
706. *Progetto per la riforma delle tasse locali del 1876.*
707. *L'esattore non ha per questa trasmissione diritto a compenso.*
708. *La consegna è fatta dal messo.*
709. *Termine di tolleranza di giorni otto dalla scadenza. In difetto di pagamento il contribuente incorre nella multa del 4 per 100.*
710. *Scadenza del termine in giorno festivo.*
711. *Pagamenti parziali delle rate scadute. Pagamenti anticipati.*
712. *Imputazione nei pagamenti. Penalità contro gli esattori.*
713. *Il contribuente può pagare l'imposta con dei mandati del Comune a di lui favore?*
714. *Il contribuente può pagare le imposte comunali al ricevitore, anzichè all'esattore?*
715. *Quietanze rilasciate dall'esattore.*
716. *Sono valide le quietanze non staccate dal registro a matrice?*
717. *Si può provare altrimenti che colla ricevuta scritta il pagamento fatto all'esattore?*
718. *Le ricevute sono soggette alla tassa di bollo a carico dei contribuenti e a vantaggio dell'erario governativo.*

700. Nella prima metà di gennaio i Sindaci pubblicano nel rispettivo Comune i ruoli dei contribuenti resi esecutori dal Prefetto, ricordando ai contribuenti l'obbligo del pagamento in conformità delle scadenze, e le multe nelle quali incorrono i morosi (1).

La sola pubblicazione dei ruoli delle imposte dirette costituisce il contribuente legalmente obbligato a pagare l'imposta alle scadenze fissate. Se non vi fu pubblicazione, non vi sono scadenze,

---

(1) Art. 24, legge 20 aprile 1871.

quindi il contribuente non può incorrrere in multa per ritar-ato pagamento (1).

701. Riguardo alle scadenze delle imposte la legge distingue e tasse comunali dalle governative.

Nel Parlamento si discusse a lungo sulla scadenza da stabilirsi lle singole rate. Alcuni volevano le scadenze fissate a periodi emestrali; altri a periodi quadrimestrali; altri a periodi trime-trali; altri infine a periodi bimestrali.

Fu deliberato di fissare a bimestri, ed a giorno fisso, la scadenza i tutte indistintamente le imposte dirette erariali, lasciando alle ggi speciali ed ai regolamenti comunali di fissare le scadenze elle tasse comunali (2).

702. Per le sovrimposte comunali, però, non si può stabilire na scadenza diversa da quella dell'imposta principale governa-va; ciò si rileva dal silenzio conservato nell'art. 32 della legge n rapporto alle sovrimposte.

703. In ogni caso poi le scadenze sono uguali, tanto per le asse portate dai ruoli principali, quanto per quelle stabilite nei uoli suppletivi che possono essere pubblicati lungo l'anno.

Così, se un Comune, per qualsiasi motivo, pubblica i ruoli tar-ivamente, per modo cioè che non sia possibile riscuotere la prima ata d'imposta alla prima scadenza, non può pretendere di fissare na scadenza a suo talento, ma converrà che attenda la seconda adenza per riscuotere contemporaneamente in detta epoca due ate.

Lo stesso ragionamento vale anche pel caso che la pubblica-one del ruoli non avvenisse neppure in tempo da poter riscuo-re l'imposta alla scadenza della seconda rata, nel qual caso la rima e seconda rata non potranno riscuotersi che alla scadenza ella terza, e così di seguito (3).

704. Gli esattori dovranno, nella seconda metà di gennaio, asmettere a ciascun contribuente una cartella, nella quale sarà dicato l'ammontare annuale di ciascuna imposta e quello di cia-una rata.

Nella cartella saranno distinte le somme dovute allo Stato, alla rovincia, al Comune (4).

---

(1) App. Torino 23 dicembre 1873 (*Man. degli Amm.*, ann. 1874, p. 61).

(2) Art. 23, legge 20 aprile 1871, modificato dalla legge 2 aprile 1882; t. 32, legge del 1871.

(3) Nota della Direz. gen. delle imposte, 17 febbraio 1873 (*Man. degli nm.*, ann. 1873, p. 104).

(4) Art. 25, legge 20 aprile 1871.

Dovrà essere spedita una seconda cartella, quando nel cors dell'anno si siano pubblicati ruoli suppletivi (1).

L' esattore non può esimersi da tale obbligo, per quanto poss cagionargli una spesa (2).

705. È obbligato l' esattore a trasmettere la cartella di cu parla l'art. 25, della legge, anche ai contribuenti inscritti sui ruo delle tasse comunali?

Sul dubbio proposto rispose in senso affermativo la Direzion generale:

« Avvi chi risponderebbe negativamente, e ciò all'appoggio de l' art. 32 della legge stessa, la quale, dichiarando applicabili al riscossione delle tasse comunali le disposizioni dei precedenti art coli, dal 31 fino al 26, esclude appunto l' art. 25 della legge. conferma di ciò citasi pure il medesimo articolo 30 del regol mento in cui, mentre si parla del dovere dell' esattore di tra mettere la cartella anche per i ruoli suppletivi e complementa delle imposte erariali e sovrimposte, si tace affatto di esso p quanto riguarda le tasse comunali.

La Direzione generale non crede accettabile questa opinione giudica poco validi gli argomenti addotti a sostenerla. Sta be che l'art. 32 della legge non comprende, nel citare i preceder articoli, il venticinquesimo, ma è da notare prima di tutto che questo si stabilisce un'epoca precisa in cui la cartella deve tra mettersi, appunto perchè la legge si parte dal concetto espres nell' articolo anteriore che i ruoli delle imposte erariali e del sovrimposte debbano essere pubblicati nella prima metà di gennai ed inoltre all'art. 32 ha già fissate le epoche delle scadenze bim strali. Ora per le tasse comunali la legge non poteva partirsi d medesimo concetto, ben sapendo che i Comuni per mille ragio possono esser costretti a pubblicare in epoca diversa i ruoli de loro tasse, e conoscendo altresì, come si desume dal medesim art. 32, che le scadenze di queste sono stabilite nelle leggi e n

---

(1) Quando l' esattore non si attenga alle disposizioni della legge, il Prefetto deve ricorrere contro il medesimo a severe misure disciplina, non esclusa quella stabilita dall'art. 93 della legge, salvo all'esattore i reclamare, se crede, ai Tribunali. — Nota della Direz. gen. delle impos, 30 maggio 1873 (*Man. degli Amm.*, anno 1874, p. 196).

(2) Quando il Comune o il Consorzio non vogliano accordare, in v di equità, qualche indenizzo all'esattore per questo lavoro affatto imp visto, sulla considerazione che la necessità di questo lavoro sorge p avere i Comuni fissato l' aliquota posteriormente alla compilazione l ruolo principale, e quando nei capitoli speciali non si contenga alcun clausula e riserva, l'esattore non avrebbe realmente dalla legge alc diritto da sperimentare, visto il tassativo ed esplicito disposto dell'art. l della medesima. — Consiglio di Stato, 18 giugno 1873 (*Boll. uff. de imp. dir.*, ann. 1873, p. 642).

regolamenti relativi. Ma v'ha di più, che quest'articolo parla soltanto della riscossione, ossia dell'*atto* di riscuotere, il quale atto incomincia dal momento in cui l'esattore si accinge alla riscossione medesima; per cui le norme che la riguardano principiano ad essere enumerate con l'art. 26, e la numerazione continua poi fino all'art. 32. Conseguentemente l'art. 32, il quale parla della *riscossione*, non poteva citare l'art. 25, relativo ad un atto che non è ancora parte delle operazioni di *riscossione*.

Del rimanente è cosa certa che la legge del 20 aprile 1871 concerne la esazione di tutte quante le imposte o tasse dirette. Le discipline da essa dettate sono applicabili a tutte quante codeste imposte, siano esse stabilite a favore dello Stato, o delle Provincie, o dei Comuni, come a favore di qualunque altro ente autorizzato da legge a imporre tasse da esigersi colle medesime forme delle imposte dirette dello Stato; gli esattori di tutte queste imposte sono tutti egualmente sottoposti alle medesime prescrizioni portate da essa legge. Questo principio è solennemente proclamato dalla disposizione dell'art. 58, il quale, per quanto sembra alla Direzione generale, risolve completamente la questione; e nella generica disposizione, che sottopone gli esattori delle tasse degli enti morali alle prescrizioni della legge stessa, comprende anche l'obbligo di trasmettere ai contribuenti la cartella indicante l'ammontare del loro debito » (1).

Vi è però, a nostro avviso, un argomento anche più decisivo per applicare l'art. 32 della legge, ed è il seguente. Non era punto necessario che si dichiarasse applicabile alle imposte comunali la formalità dell'invio della cartella di cui all'art. 25, anzi ciò era logicamente superfluo, dal momento che in quell'articolo si contemplavano appunto le imposte comunali, disponendosi per esso che nelle cartelle « saranno distinte le somme dovute allo Stato, alla Provincia *e al Comune* ».

706. La Commissione del 1876 nel suo progetto di riforma delle tasse locali, pure non escludendo che a termini della legge vigente fosse stabilito l'obbligo sopra citato nell'esattore, ne faceva oggetto di speciale disposizione.

« L'art. 95 risolve una questione stata agitata in seguito alla legge del 1871 sulla riscossione, se cioè l'esattore sia obbligato all'invio della cartella di pagamento, come è prescritto coll'articolo 25 della detta legge per le tasse erariali. Il dubbio nasceva dall'articolo 32, che non annovera l'or citato articolo 25 fra le disposizioni applicabili alle tasse comunali, e dall'art. 30, che non

(1) Nota della Dir. gen. e conf. parere del Consiglio di Stato, 10 dicembre 1873, n. 1525.

parla affatto di questo ultimo. Sebbene sia intervenuto un voto del Consiglio di Stato in senso affermativo, anche a fronte della legge odierna, sembrò prudente togliere ogni appiglio a nuove controversie, dichiarando esplicitamente che l'esattore deve inviare a ciascun contribuente una cartella da cui risulti il montare annuale della tassa e quello di ciascuna rata » (1).

707. L'invio della cartella non dà diritto a compenso, perchè è un dovere imposto dalla legge (2).

Sarà però valido il patto espresso con cui siasi accordato all'esattore il diritto di percepire dai contribuenti una somma in aumento della tassa come compenso alle spese per detta trasmissione? La Corte di appello di Torino si pronunciò nel senso della validità del patto. — « La legge 20 aprile 1871 non proibisce agli esattori comunali, nè coll'art. 25, nè con alcun altro, di ricevere un compenso per l'invio ai contribuenti della cartella di avviso: — quel compenso, ove sia *convenzionale* e nei rapporti coi contribuenti, od in quelli dei legittimi loro rappresentanti, nulla ha di contrario, nè all'ordine pubblico, nè ai buoni costumi » (3).

Ammettiamo anche noi che il patto non sia contrario alla legge, e per questo motivo non troveremmo ragione per cui il Comune potesse sottrarsi alle conseguenze del contratto accettato. Ma nei rapporti coi contribuenti si hanno ragioni gravi per dubitare della relativa efficacia, perchè si verrebbe, a questo modo, a richiedere a carico di essi una tassa *non autorizzata dalla legge*, ossia ad aumentare la tassa dovuta.

Dovrà quindi rispondere il Comune che ha promesso in sostanza il fatto di un terzo di fronte all'esattore; ma il contribuente non sarà obbligato pel fatto del Comune. Tutto quindi si risolverà in una questione di danni.

Con questa soluzione si rispetta da una parte la forza del contratto, e si rispetta la legge che impedisce ai Comuni di imporre tasse non autorizzate.

708. La trasmissione delle cartelle è fatta dal messo il quale attesta dell'avvenuta notificazione in appositi elenchi, con apposito referto.

709. Decorso il termine di otto giorni dalla scadenza della rata d'imposta dovuta, il contribuente che non la paghi, o la paghi solamente in parte è assoggettato, sulla somma non pagata, alla multa di centesimi quattro per ogni lira del debito. Tali multe cedono a beneficio dell'esattore.

---

(1) Relaz. cit.

(2) Nota min., 30 maggio 1873, n. 37285.

(3) App. Torino, 11 settembre 1873 (*Man. degli Amm.*, ann. 1874, p. 189).

Il contribuente però non dovrà sottostare alla multa, ove l'esattore od i collettori non abbiano ottemperato a quanto loro è prescritto nell'art. 26 della legge (1).

710. Se però l'ultimo giorno di termine utile al contribuente per pagare o all'esattore o ricevitore provinciale per versare, cade in giorno festivo, deve questo termine protrarsi al giorno successivo (2).

711. L'esattore non può ricusare somme a conto, sia in pagamento di rate scadute, sia in anticipazione di rate non scadute. Il contribuente però rimane garante delle rate anticipate sino ad un mese avanti la legale scadenza (3).

712. I pagamenti fatti all'esattore da chi ha debito per imposte maturate, s' intendono sempre fatti in deduzione e sino a concorrenza del debito medesimo.

L' esattore che imputa tali pagamenti nei suoi crediti privati, o che si appropria più del dovuto, oltre essere passibile delle pene stabilite dal Codice penale, è soggetto alla multa del decuplo delle somme indebitamente imputate o riscosse.

La facoltà di applicare la multa compete in via amministrativa al Prefetto, e il ricavo è devoluto a vantaggio del Comune o del Consorzio (4).

713. Il contribuente non può di regola pagare l'imposta rimettendo per l'equivalente dei mandati a proprio favore rilasciati dal Comune.

Ciò potrebbe farsi solo quando nei capitoli speciali concordati fra l' esattore ed il Comune, a termini dell'art. 5 della legge, fosse inserita un'apposita clausola nel senso predetto (5).

714. Il contribuente può pagare le tasse direttamente al ricevitore provinciale, anzichè all'esattore. A questo riguardo la legge del 1871 si esprimeva nel seguente modo: « È in facoltà del contribuente di pagare anche direttamente in mano del ricevitore provinciale, il quale non potrà rifiutarsi a riceverla, tutta o parte della rata d'imposta da esso dovuta, a condizione di consegnare la ricevuta all'esattore prima che questi faccia il suo versamento.

« Questa ricevuta sarà dall'esattore incassata come contante, e

(1) Art. 27, legge 20 aprile 1870.

(2) Circ. Dir. gen. del tesoro, 26 gennaio 1873 (*Boll uff. delle imp.*, anno 1873, p. 22).

(3) Art. 29 della legge.

(4) Art. 30 della legge cit. Parere del Cons. di Stato, 1 aprile 1874 (*Boll. uff.*, anno 1874, p. 157).

(5) Cons. di Stato, 25 dicembre 1874 (*Man. degli Amm.*, anno 1875, pag. 297).

il contribuente incorrerà nella multa di cui all'articolo 27, se la consegna ne sarà fatta dopo i cinque giorni di mora di cui all'articolo 31 della legge » (1).

L'espressione meno felice usata dalla legge aveva fatto nascere il dubbio se il contribuente già in mora nell'adempimento dell'obbligo suo, potesse liberarsi dalla multa del 4 per 100 pagando nei cinque giorni successivi al termine di tolleranza dopo la scadenza della tassa, direttamente a mani del ricevitore provinciale, anzichè a mani dell'esattore. E veramente la legge nella sua lettera induceva a questa conseguenza per vero non giusta nè giustificabile. La posteriore legge del 1882 modificò opportunamente l'ultimo alinea dell'art. 82, sostituendovi il seguente: « Questa ricevuta sarà dall'esattore incassata come contante e il contribuente incorrerà nella multa, di cui all'art. 27, se il pagamento al ricevitore fu fatto dopo gli otto giorni indicati nell'articolo medesimo » (2).

Ciò premesso, giova domandare: il contribuente potrà pagare al ricevitore anche le tasse comunali?

La legge invero adopera la frase *pagare direttamente* in mano del ricevitore, senza distinguere tra imposte governative e comunali: e potrebbe lasciare supporre che anche queste ultime potessero al ricevitore validamente essere pagate. Però è evidente che tale non poteva essere l'intenzione del legislatore, il quale non poteva ritenere buono un pagamento fatto a persona che non ha rapporti diretti col Comune, quando l'esattore funge da tesoriere comunale.

Invero l'esattore non versa al ricevitore le somme provenienti dalla riscossione delle tasse comunali, ma le tiene a disposizione del Comune: sarebbe quindi impossibile questo *pagamento diretto* al ricevitore, perchè nel tema di tasse locali si avrebbe al contrario un pagamento fatto *indirettamente:* e ciò basta per escludere l'applicabilità dell'art. 82 al pagamento delle tasse locali.

Avvertiamo però che per le semplici *sovrimposte* comunali, il regolamento ne autorizza il pagamento a mani del ricevitore (3).

715. L'esattore stacca le quietanze da apposito registro a matrice.

716. Sarà però valida la ricevuta dell'esattore non staccata da registro a matrice? — Il Consiglio di Stato ritenne che se l'esattore in tal caso viola la legge, non per questo la quitanza perde l'efficacia di liberare il debitore che ha pagato l'imposta

(1) Art. 82, legge 20 aprile 1871.

(2) Art. 82 modificato della legge 2 aprile 1882.

(3) Art. 44, reg. 14 maggio 1882.

l'esattore sarà soggetto a multa, ma la liberazione risulterà dalla ricevuta (1).

Il MAGGI censura come pericolosa la massima accolta dal Ministero, specialmente se si fa l'ipotesi dell'esattore decaduto o anche posto sotto sorveglianza, dappoichè, tolti pure i ruoli e registri a matrice all'esattore, egli potrebbe rilasciare quietanze con data anteriore alla decadenza o decreto di nomina del sorvegliante, e così frodare gli incassi dovuti all' Erario, Provincia o Comune. Vero è che potrà impugnarsi di data simulata o di frode la quietanza in parola, ma non sarà tanto facile provare l'una cosa o l'altra, tanto più che per le quietanze esattoriali, quantunque contengano liberazione di precedente obbligazione, pure non è richiesta la formalità della registrazione per dare ad esse la data certa di fronte ai terzi, seppure si potessero considerare terzi i mandanti dell'esattore, cioè il Demanio, la Provincia, il Comune (2).

Ma a parere nostro bisogna distinguere i rapporti del contribuente coll'esattore da quelli del contribuente coll'Erario.

Nei rapporti del contribuente coll'esattore, il registro a matrice è un utile sistema di contabilità raccomandato dalla legge, ma la mancanza di applicazione non può indurre nullità degli atti di quietanza, perchè le ricevute regolari od irregolari, obbligano l'esattore quando da lui sono firmate.

Nei rapporti del contribuente coll'Erario, la ricevuta irregolare sarà valida nel solo caso che il pagamento si riferisca a tasse già maturate o a tasse anticipate sino a un mese prima della scadenza, e non oltre.

La legge infatti per evitare i pericoli di frode accennati dal Maggi, dispone che il contribuente rimane garante delle rate anticipate sino a un mese avanti la legale scadenza : e tale garanzia nell'economia della legge stessa non poteva estendersi alle rate di imposta maturate, e a quelle anticipate sino a un mese prima della scadenza, perchè queste erano già coperte dalla cauzione dell' esattore commisurata al versamento di un intero bimestre.

717. Si potrà però provare, di fronte all'esattore, l'eseguito pagamento anche per mezzo di prove non precostituite, come per mezzo di interrogatorio, o anche di testimoni nei casi in cui tal prova sia ammessibile secondo la legge comune?

Non lo crediamo , perchè se pare doversi concedere che la liberazione di fronte all'esattore, possa risultare da un atto scritto ancorchè irregolare nella forma, non si saprebbe del pari ammettere, senza togliere ogni garanzia all'esazione, che, la prova me-

---

(1) Min. 8 marzo 1874, n. 1352.
(2) MAGGI, *Comm.* cit., art. 28, n. 4.

desima potesse darsi diversamente che collo scritto. In quest caso il contribuente dovrà pagare una seconda volta, salva a li l' azione per avere restituzione dall' esattore della prima somm pagata.

718. Le ricevute di tassa sono soggette al bollo governativ a carico del contribuente.

Sezione II.

Pagamento coattivo delle tasse comunali. Esecuzione contro i debitori morosi.

719. *Esecuzione privilegiata contro i debitori morosi.*
720. *L'avviso di pagamento tiene luogo di precetto.*
721. *Come si notifichi.*
722. *Il messo sostituisce l'usciere.*
723. *Il messo rappresenta l'esattore senza bisogno di procura.*
724. *Esecuzione mobiliare e immobiliare.*
725. *Procedimento privilegiato per la vendita dei mobili e degli immobi*
726. *La procedura privilegiata non può essere sospesa da altro proc dimento ordinario.*
727. *Quando l'esattore deve sospendere la procedura.*
728. *Tasse giudiziarie.*
729. *Emolumenti riservati all'esattore.*
730. *Durata del privilegio dell'esattore.*

§ 1.

Esecuzione sui mobili.

731. Esecuzione mobiliare.
732. *Pignoramento dei mobili.*
733. *Nomina del custode.*
734. *Vendita dei mobili. — Primo e secondo incanto.*
735. *Distribuzione del prezzo.*
736. *Pignoramento di fitti e pigioni.*

§ 2.

Esecuzione sugli immobili.

737. Esecuzione immobiliare.
738. *Quando si possa procedere all'esecuzione sugli immobili posti fuo del Comune.*
739. *Passaggio della proprietà degli immobili in persone diverse dai d bitori dell'imposta.*
740. *Avviso per la vendita degli immobili. Trascrizione della stessa.*
741. *Intervento del Pretore nelle subaste degli immobili.*
742. *Quando si fa luogo a secondo incanto.*

§ 3.

Esecuzione forzata per il pagamento della tasse dovute ad enti speciali, e delle entrate patrimoniali del Comune.

719. Il contribuente, come qualunque debitore, risponde con ıtti i suoi beni delle obbligazioni da lui contratte, o degli obblighi lui imposti: e quindi, in mancanza di pagamento, si fa luogo l esecuzione forzata.

720. Ai morosi al pagamento l' esattore intima, per mezzo el messo, un avviso speciale che indichi il nome del debitore e ammontare del debito, prefiggendo un termine di cinque giorni pagare la somma dovuta.

I nomi dei contribuenti non trovati, la cifra di ciascuna tassa le rate complessive sono pubblicate alla casa del Comune, e ıesta pubblicazione equivale alla notificazione dell'avviso.

L'esattore non può agire contro i contribuenti morosi se non ɔbia adempiuto all' obbligo come sopra impostogli, e non siano ascorsi i cinque giorni sopra detti, sotto pena di nullità e della fusione delle spese e dei danni (1).

Il detto *avviso* supplisce nella procedura privilegiata il precetto ɛlla procedura ordinaria, e ne ha tutti gli effetti: l' irregolarità ɛl primo produce tutte le conseguenze dell'irregolarità del secondo.

(1) Art. 31, legge 20 aprile 1871.

721. L'avviso di pagamento deve essere notificato alla per sona del contribuente, o a chi la rappresenta, e in difetto, all residenza, e quando questa non sia conosciuta, al domicilio, all dimora, se non si conosce il domicilio; ben' inteso quando resi denza, dimora e domicilio siano nel Comune. Si pubblicano all casa del Comune gli avvisi pei contribuenti che non fossero sta trovati (1).

Non è ben certo in giurisprudenza se per questa notificazion devano ritenersi applicabili le norme tutte indicate dall' art. 13 del Codice di procedura civile.

Si discusse davanti alla Corte di cassazione di Roma se il mess dovesse indicare il nome del famigliare a cui avesse rilascia l'avviso, o se l'adempimento di questa formalità non fosse nece sario nel tema di applicazione della legge speciale per la riscossior delle imposte. E quella suprema Corte decideva che la notif cazione non è nulla, per questo solo, che rilasciando la copia domicilio del citato nelle mani d'un suo *familiare*, siasi omes d'indicare il nome di questi (2); e che tanto meno questa omi sione può indurre la nullità degli avvisi di pagamento trasmessi debitori d'imposte.

« L'art. 139 del Codice di procedura civile, allorquando dispo potersi la citazione notificare a persona familiare, non richie espressamente che di questa sia pure indicato il nome, ponen la garanzia per la consegna dell' atto all' intimato nella design zione, non già del nome della persona che il riceve, ma sì del persona e delle attinenze sue coll' intimato, e però non puoss secondo l' art. 56 dello stesso Codice di procedura civile, trar nullità dalla mancanza di una indicazione che la legge non ha tass tivamente imposto, e che d'altra parte, quando sia bene accerta dall'usciere la qualità di persona familiare nel consegnatario d l'atto, non è per nulla essenziale ad assodare il fatto e l' effet della notificazione stessa.

Ciò deve dirsi tanto più degli avvisi di pagamento, i quali emes dal percettore, non costituenti citazione, non iniziali di un proce mento, ma diretti a prevenirlo, intimati dal messo esattoriale, non dallo usciere, non dovrebbero in ogni caso vincolarsi a rig rosa osservanza delle forme di un atto giudiziale, quando per c che è di loro intimazione, accenna a maggior larghezza la disp sizione dell'art. 31 della legge per la riscossione delle imposte » (

(1) Art. 45, reg. 14 maggio 1882.

(2) V. Corte di Messina, 24 marzo 1880 (*Annali*, XIV, parte III, pag. 4 ed ivi gli autori citati in nota). — Vedi Cassazione di Roma, 4 dicemb 1880 (*La Legge*, XXI, pag. 114).

(3) Cass. Roma, 5 gennaio 1881 (*Annali*, XV, II, 22).

722. Il messo esattoriale sostituisce l' usciere nelle funzioni elative (1).

723. Il messo rappresenta, davanti alla Pretura, l' esattore, enza bisogno di procura speciale (2).

724. A termini dei principii generali di procedura, il credi-ore, non solo può liberamente iniziare gli atti esecutivi in via nobiliare o in via immobiliare, a sua scelta, ma può anche ini-iarli cumulativamente. Questa norma di diritto comune parve sorbitante applicare a favore dell'esattore.

Già Montesquieu nella Commissione di Finanza del Corpo legisla-ivo francese, per la legge 11 brumaio, anno VII, sulla riscossione ei tributi, aveva osservato che l'Erario non ha il diritto di pro-rietà sui beni dei privati, ma il privato deve all'Erario una por-ione dei frutti per compensare lo Stato della protezione che gli resta per il godimento del resto; quindi reputava illegale qual-iasi privilegio di procedura sugli immobili, mentre trovava giusto ccordarlo sui frutti naturali e civili delle cose. E di questo con-etto è rimasto una certa traccia nelle nostre leggi vigenti che ermettono all' esattore di procedere all' esecuzione immobiliare olo dopo l'infruttuoso esperimento dell'esecuzione mobiliare.

725. Così la procedura privilegiata dell'esattore ha in questo enso una limitazione che non si riscontra in quella ordinaria: n compenso però ha il vantaggio di altre importanti concessioni.

E anzitutto per la vendita dei mobili non è necessario l' inter-ento dell'Autorità giudiziaria, alla quale è necessario fare ricorso oltanto per la distribuzione del prezzo. Per la vendita degli im-nobili si provvede coll'intervento del Pretore, anzichè con quello el Tribunale. Del che parleremo tra breve più diffusamente.

726. Gli atti esecutivi intrapresi dall' esattore non possono essere interrotti od arrestati da altro precedimento ordinario in ia esecutiva.

Ove l'esattore trovi già iniziato un giudizio di esecuzione ordi-nario, potrà o procedere sopra i frutti pendenti del fondo compreso nel precetto trascritto per il pagamento di imposte guarantite da rivilegio sui frutti medesimi, ovvero intimare al creditore che ha seguito il pignoramento che paghi l'imposta. E ove il creditore non dempia all'ingiunzione resta surrogato di diritto negli atti ese-utivi già iniziati, e li continuerà colle forme e colle norme della egge (3).

---

(1) Art. 59, legge cit.

(2) Art. 60.

(3) Art. 65 della legge 20 aprile 1871, modificata dalla legge 2 aprile 882, n. 674.

L'ingiunzione al creditore istante non rende questo debitore del tassa: di guisa che se il creditore non ostante l' ingiunzione nc paga e continua la procedura esecutiva, senza che di fatto l'esa tore lo sorrughi — l'ingiunzione non avrà che effetto di un'ant cipata opposizione sul prezzo.

727. L'esattore deve sospendere la procedura sotto pena d danni e spese ogni qualvolta il debitore o un terzo prima che s seguita la vendita, faccia il pagamento dell'imposta dovuta e d relativi accessorii. L'ufficiale incaricato della vendita dovrà des stere dalla vendita, quando gli sia presentata analoga ricevu rilasciata dall'esattore (1). Riteniamo però che questa ricevuta dev essere *posteriore* al giudizio di esecuzione, perchè se fosse *ant riore*, il contribuente dovrebbe provvedersi in via di opposizior all'autorità competente, e non potrebbe l'ufficiale incaricato dell vendita desistere senza l'espresso consenso dell'esattore.

728. Le tasse degli atti giudiziari, che nel procedimento es cutivo occorressero, saranno ragguagliate a quelle stabilite dal tariffa generale degli atti giudiziari colla diminuzione di una met

A questa riduzione sono soggetti anche gli emolumenti dovu agli uscieri (2).

729. La legge del 20 aprile 1871 disponeva quanto segue: - « L' esattore, per le spese degli atti esecutivi regolati da quest legge, ha diritto a due centesimi per ogni lira del suo credito quando abbia avuto luogo il pignoramento, o quando il debit venga soddisfatto nell' atto stesso del pignoramento; e a tre alt centesimi per ogni lira del suo credito, se abbia avuto luogo l vendita, od il debito venga sodisfatto nell'atto della medesima.

Nell' esecuzione sugli immobili, i primi due centesimi per ogı lira del credito, saranno dovuti quando l' avviso d' asta sia stat inserito ed affisso, giusta le prescrizioni dell'articolo 46, ed i tı altri centesimi quando il debito venga soddisfatto prima del del beramento » (3).

Questa disposizione fu modificata dalla posteriore legge 2 april 1882, n. 673, nel senso che « le spese di esecuzione sono percett dall' esattore *in misura graduale* su di ogni debito, giusta un tabella da pubblicarsi dal Ministro delle finanze col Regolamento »

Non potrebbe essere lecito all'esattore di pretendere le spese (un pignoramento non eseguito, sotto il semplice pretesto che eg avrebbe potuto eseguirlo, e come compenso della sua tolleranza.

---

(1) Art. 66, legge 20 aprile 1871, n. 192.

(2) Art. 70 della legge e circ. Direz. gen. delle imp., 26 settem. 187 (*Boll. uff.*, ann. 1874, p. 403).

(3) Art. 69, legg. cit.

730. Rispondendo l' esattore del non riscosso come riscosso, legislatore credette giusto accordargli per un breve termine poteriore alla scadenza del contratto di esattoria di potersi valere ella procedura privilegiata. Di qui la disposizione dell' art. 71 ella legge.

« Dopo un anno dalla scadenza del contratto di esattoria cesano i privilegi fiscali dell'esattore; i suoi crediti residui diventano rivati » (1).

Il privilegio di esazione, ossia il privilegio fiscale o di procedura, ura per tutto il quinquennio ed un anno dopo; ma però una olta iniziata l'esecuzione col pignoramento e con la trascrizione ell'avviso di vendita, entro l'anno, l'esattore scaduto ha diritto i proseguire l'esecuzione privilegiata sino alla fine.

Se però l' esattore per causa qualsiasi decade dall' esercizio di sattoria prima dello spirare del quinquennio, l' anno successivo, ccordato per il privilegio fiscale, decorre dalla data qualsiasi di uesta scadenza (2).

Dicemmo più sopra che i crediti residui dell'esattore diventano rivati; ora in quale tempo si prescriveranno? si applicherà la rescrizione speciale dei cinque anni, per le annualità, o quella rdinaria dei trenta? La giurisprudenza inclina ad applicare nel aso la prescrizione dei cinque anni (3).

§ 1.

Dell'esecuzione sui mobili.

731. Premessi così i principii generali sull'esecuzione privigiata, diremo più particolarmente della esecuzione mobiliare, e arleremo poi dell'immobiliare.

732. Dopo l'intimazione dell'avviso di pagamento e trascorsi cinque giorni dall'avviso stesso, l'esattore procede per mezzo dei ioi messi al pignoramento dei beni mobili del debitore esistenti el Comune nel quale l' imposta è dovuta, compresi anche i fitti le pigioni da scadere entro l'anno, ed eccettuati quei mobili che er legge non possono essere pignorati.

Dell'avvenuto oppignoramento il messo dà notizia immediata al indaco, trasmettendogli copia dell'atto. Appiè dell'atto di pignomento sarà iscritta la nomina di uno stimatore fatta dal Sinaco (4).

(1) Art. 71, modificato dalla legge 30 dicembre 1876, n. 3591.
(2) Cons. di Stato, 9 novembre 1877.
(3) Cass. Roma, 5 febbraio 1877, Delken c. Trezza.
(4) Art. 33, 35 della legge.

« Anche il verbale della mancata esecuzione mobiliare, in odio d
contribuente debitore, cioè il verbale di nulla tenenza, deve *imm*
diatamente essere trasmesso al Sindaco al pari del verbale de
l'eseguito pignoramento. Ciò non risulta in modo esplicito nè dall
legge, nè dal regolamento, ma quando si consideri come il Si
daco, per dichiarare coscienziosamente di avere nulla a dichiara
intorno al processo verbale di pignoramento negativo, ha pu
bisogno di prendere informazioni che reclamano un certo temp
scorgesi fino all'evidenza come ogni ragione di convenienza esig
tanto nell'interesse dello Stato, riguardo all'imposta principal
quanto in quello della Provincia o del Comune, riguardo alla s
vrimposta, che quel verbale, appena compilato, sia rimesso
copia al Sindaco, al quale poi a suo tempo dovrà farsi doman
d'emettere la dichiarazione necessaria per ottenere l'opportu
discarico » (1).

733. L'esattore non può prendere in custodia gli oggetti opp
gnorati. Per la custodia dei medesimi si costituisce depositario
stesso debitore, od una terza persona, a scelta dell'esattore,
non trovandosi chi assuma l'incarico, si nomina dal Sindaco
depositario d'ufficio sopra istanza dell'esattore.

« Il Comune non ha in proposito alcuna ingerenza e il cari
della custodia spetta all'esattore stesso, come a lui solo spetta de
gnare il luogo dove gli oggetti devono essere custoditi. L'art.
della legge collo stabilire che l'avviso d'incanto da affiggersi se
plicemente alla porta del Comune, indica, oltre il giorno, l'or
gli oggetti da vendersi, anche il luogo di vendita, viene a sign
ficare che questo luogo non deve di necessità essere nello stabi
del Comune, e quindi non è fisso; e perciò può essere quello stes
che l'esattore, nel cui interesse si fa la vendita, ha creduto
scegliere. Il fatto che il segretario comunale deve assistere al
vendita, non ha alcun significato, perchè quel funzionario p
portarsi sul luogo ove la vendita ha effetto, ed anzi se la spesa
trasporto sia necessaria, l'esattore dovrà pagarla, come tutte
altre, rivalendosi del compenso accordatogli dall'articolo 69 del
legge » (2).

734. Scorsi dieci giorni dal pignoramento di cui nell'art. 3
senza che sia soddisfatto il debito, l'esattore procede alla vendi
degli oggetti oppignorati al pubblico incanto, che si apre sul prez
di stima.

---

(1) Nota del Ministero delle Finanze, febbraio 1876 (*Man. degli Amn*
anno 1876, pag. 119).

(2) Cons. di Stato, 10 dicembre 1873 (*Boll. delle imp.*, ann. 187
pag. 834).

Il segretario comunale, o un suo delegato, assiste all'incanto, e tende il relativo atto che contiene il nome e cognome di ciascun acquirente, il prezzo di vendita di ogni oggetto e la firma del segretario, o suo delegato, e del banditore.

La vendita degli oggetti e la relativa consegna si fa al migliore offerente sul prezzo di stima e dietro il pagamento del prezzo offerto.

Quando l'incanto vada deserto in tutto od in parte, o le offerte siano inferiori alla stima, si procede a nuovo incanto nel primo giorno seguente, non festivo, nel quale gli oggetti oppignorati sono venduti al migliore offerente, ancorchè l'offerta sia inferiore alla stima.

Per procedere al secondo incanto basta la dichiarazione che ne è fatta al pubblico dal banditore d'ordine dell' ufficiale incaricato della vendita.

Gli oggetti d'oro e d' argento non possono vendersi per somma minore del valore intrinseco determinato dalla stima; quelli rimasti invenduti si ritengono dall'esattore come danaro per il solo valore intrinseco.

Gli oggetti che rimangono invenduti anche alla seconda asta debbonsi consegnare al Sindaco locale perchè in un modo qualunque ne procuri la vendita nell'interesse dell'Erario, della Provincia e Comune.

Il prodotto di questa vendita sarà versato all'esattore in diminuzione del suo credito, e per attenuare occorrendo la domanda di rimborso (1).

735. Seguìta la vendita dei mobili, gli atti originali della vendita e la somma ricavata si depositano entro 3 giorni presso il cancelliere della Pretura.

La distribuzione del prezzo tra l'esattore e i creditori opponenti si fa a norma del capo VIII, titolo II, libro II del Codice di procedura civile.

Però il Pretore ordina immediatamente il pagamento all'esattore di quanto gli spetta, ogni qual volta non vi sieno creditori privilegiati, prevalenti, o di egual grado che abbiano fatta opposizione, o quando il prezzo ricavato basta a soddisfare tutti i creditori (2).

736. Il pignoramento dei fitti e pigioni dovuti al contribuente è fatto dal messo dell'esattore; e il conduttore dovrà pagare nel termine di quindici giorni dopo il pignoramento, l'ammontare del debito dell'imposta, degli accessorii e delle spese sino a concorrenza

---

(1) Cons. di Stato, 20 agosto 1873, adottato (*Boll. uff.*, ann. 1873, pag. 785).

(2) Art. 40, legge 20 aprile 1871.

del debito di esso locatore. Se la pigione e i fitti non sono ancor scaduti, il pagamento sarà fatto nei tempi di rispettiva scadenza (1)

§ 2.

Dell'esecuzione sugli immobili.

737. L'esattore non può procedere alla esecuzione sugli im mobili del debitore se non quando sia tornata insufficiente la ese cuzione sui beni mobili esistenti nel Comune nel quale l'impost è dovuta, ed in quello in cui il debitore abbia il domicilio, o l principale residenza nel Regno, quando siano indicati o dichiarat nel catasto o nel ruolo del Comune nel quale l'imposta è dovuta

Avvertasi però che l'obbligo sopra accennato è limitato al pi gnoramento dei mobili esistenti presso il contribuente debitore giacchè quanto ai mobili e ai crediti presso terzi — eccettuati soli crediti dipendenti da fitti e pigioni — l'esattore ha la facolt ma non l'obbligo di procedere al relativo pignoramento prima d passare all'esecuzione degli immobili (2).

738. Può avvenire però che il contribuente non abbia ben immobili nel Comune in cui l'imposta è dovuta, o che la relativ esecuzione sia riuscita infruttuosa o insufficiente: in questi cas soltanto l'esattore può procedere all'esecuzione sugli immobili de contribuente fuori del Comune.

« Alla esecuzione sui beni immobili del debitore esistenti fuor del Comune nel quale l'imposta è dovuta, non si procede se no in caso di insufficienza della esecuzione sugli immobili esistent nel detto Comune, e il procedimento, a richiesta dell'esattor creditore, si fa, per mezzo degli esattori locali, colle norme dettat nel capoverso dell'articolo 33 della legge » (3).

739. In ogni caso l'esattore per la riscossione dell'impost dell'anno in corso e del precedente ha diritto di procedere sul l'immobile pel quale l'imposta è dovuta, quand'anche la propriet od il possesso siano passati in persona diversa da quella inscritt nel ruolo, tanto prima che dopo la pubblicazione di esso ruolo (4)

Contro l'inosservanza da parte dell'esattore delle sopra accen nate norme che regolano l'ordine delle esecuzioni sta il diritto ne contribuente di domandare al Prefetto la sospensione della proce dura, e di ricorrere all'Autorità giudiziaria, al solo effetto per

---

(1) Ved. art. 37, 41, 42 della legge.

(2) Art. 37 e 43, legge 20 aprile 1871.

(3) Art. 43 cit.

(4) Art. 43 cit., modificato della legge 2 aprile 1882.

li ottenere il risarcimento dei danni e delle spese (1). Del che
arleremo tra breve.

740. L'avviso per la vendita degli immobili deve contenere
l nome del debitore, la descrizione e il valore dei beni, il giorno
l'ora in cui avranno luogo il primo incanto ed eventualmente
li incanti posteriori.

L'avviso d'asta è trascritto gratuitamente nell'ufficio della con-
ervazione delle ipoteche, ed è depositato, insieme cogli atti com-
rovanti la insufficienza della esecuzione sui beni mobili, nella
ancelleria della Pretura del Mandamento, nel quale sono situati
li immobili da vendersi.

Dopo la trascrizione e il deposito, di cui al precedente articolo,
almeno venti giorni prima di quello fissato per l'incanto, l'av-
iso è inserito nel giornale degli annunzi giudiziari della Provincia;
d è affisso alla porta esterna della Pretura, a quella della casa del
omune nel cui territorio sono situati gl'immobili, e a quella
ella casa comunale del rispettivo capoluogo del Circondario e
ella Provincia.

L'avviso d'asta deve essere notificato almeno dieci giorni prima
i quello fissato per l'incanto, al debitore e ai creditori aventi
oteca sugli immobili da vendere.

Dalla data della trascrizione dell'avviso d'asta, il debitore non
uò alienare nè i beni nè i frutti; e ne rimane in possesso come
equestratario giudiziale, eccettochè sull'istanza dell'esattore, il
retore reputasse opportuno di nominare un altro sequestratario (2).

741. E qui comincia l'intervento dell'autorità giudiziaria,
iacchè, come già accennammo, nel procedimento di espropriazione
isogna distinguere due periodi: nel primo tutti gli atti devono
ssere eseguiti a cura dell'esattore e per ministero del messo, dal-
avviso d'asta alla notificazione al debitore e creditori ipotecari
no alla trascrizione dell'avviso stesso. Nel secondo periodo, che
mincia coll'incanto, interviene l'Autorità giudiziaria rappresen-
ta dal Pretore, competente per qualsiasi somma.

Il Pretore presiede l'asta assistito dal cancelliere.

L'atto d'asta indica le offerte ed il nome degli oblatori.

Le offerte e il deliberamento non possono farsi a un prezzo
inore di quello stabilito secondo le norme dell'articolo 663 del
odice di procedura civile.

Le offerte devono essere garantite da un deposito in danaro
rrispondente al 5 per cento del prezzo come sopra determinato.

L'atto d'asta è redatto dal Pretore assistito dal cancelliere e

(1) Art. 72, legge 20 aprile 1871.
(2) Art. 44, 45, 46, 48, 49, legge 20 aprile 1871.

coll'intervento dell'esattore, ed è firmato da tutti gli intervenuti e il deliberamento trasferisce nell'acquisitore tutti i diritti de debitore espropriato, salvo a questo il beneficio del riscatto, de quale parleremo a suo luogo.

Il deliberatario deve sborsare l'intiero prezzo non più tardi d tre giorni dopo il deliberamento. Non effettuandone il pagament entro tale termine, l'immobile sarà posto a nuovo incanto a spes e rischio di lui (1).

742. Mancando nel primo incanto offerte superiori al prezz come sopra determinato, il Pretore con decreto dichiara che s procederà al secondo esperimento nel giorno prefinito a quest'uop dall'avviso d'asta, e col ribasso di un decimo sul detto prezzo.

Tale decreto, tre giorni prima di quello fissato pel secondo espe rimento, deve affiggersi alla porta esterna della Pretura, ed quella della casa del Comune nel quale sono situati gl'immobi del debitore (2).

743. Quando sia tornato inutile il secondo esperimento, Pretore, con decreto da pubblicarsi dal cancelliere nei modi e ne termini stabiliti dall'articolo 53, ordina che si proceda, nel giorn prefinito a quest'uopo dall'avviso d'asta, al terzo esperiment sulla metà del prezzo indicato nel secondo capoverso dell'articolo 5]

744. Non presentandosi oblatori nemmeno al terzo esper mento, l'immobile è devoluto di diritto al Demanio dello Stat per una somma corrispondente all'ammontare dell'intiero credit dell'esattore per imposte erariali e sovrimposte, e relative spes

Come dicemmo la devoluzione si opera *di diritto;* quindi h luogo semplicemente *ipsa legis potestate et auctoritate absqu magistratus auxilio*, e pel fatto solo che la vendita non ebb luogo, e non occorre la pronuncia del giudice. Basta pertanto ch il ricevitore presenti al Demanio, cioè allo Stato, il verbale d terzo esperimento tornato vano. Lo Stato prende il fondo, e ric noscendo che il ricevitore esaurì il suo mandato, gli da credit della somma dovuta (3).

Lo stesso evidentemente dovrà dirsi quando il credito dell'im posta sia di pertinenza del Comune. Secondo lo spirito della legg e pel disposto dell'art. 58, avrà luogo la devoluzione dello stabil

(1) Art. 51, 52, legge cit.

(2) Art. 53, legge cit.

(3) Avvertiamo però che il Consiglio di Stato mentre riconosce che l devoluzione avviene *ope legis*, ritiene conveniente che il Pretore in ogi modo dichiari nell'atto di chiusura del verbale di diserzione d'incant la devoluzione allo Stato, al Comune o alla Provincia, affinchè possan occorrendo avere un titolo comprovante l'avvenuto trapasso del domini Cons. di Stato, 10 dicembre 1873 (*Boll. uff.*, anno 1873, p. 836).

a favore del Comune o di quell'altro Ente morale a cui benefizio è stabilita la tassa, osservate anche in questo caso le discipline stabilite per la devoluzione al Demanio (1).

L'esattore non può mai essere deliberatario (2).

745. Se il prezzo di vendita degli immobili posti nel Comune dell'esattoria supera il credito dell'esattore, comprese le spese di esecuzione e le multe, la eccedenza sarà restituita al debitore, ove non sianvi creditori ipotecari iscritti, o creditori chirografari opponenti: qualora alcuno di questi esista, essa verrà depositata nella cassa dei depositi e prestiti, per essere aggiudicata agli aventi diritto.

Quando l'esattore agisce in via esecutiva sugli immobili posti nel Comune dell'esattoria per tasse diverse dalla fondiaria, e quando agisce per la fondiaria sopra immobili posti fuori del Comune dall'esattoria, il prezzo ricavato dalla vendita o quello per cui restò il fondo devoluto, si depositano nella cassa dei depositi e prestiti, e l'esattore deve provocare il giudizio di graduazione davanti la competente Autorità giudiziaria (3).

746. La legge sulla riscossione delle imposte ha però, quasi a compenso dell'eccezionale rigore di procedura, accordato un benefizio eccezionale ai debitori espropriati e loro creditori ipotecari, quello del riscatto dei beni venduti.

Il diritto di riscatto è accordato a favore del debitore espropriato e di ogni creditore ipotecario, in tutti i casi in cui il deliberamento abbia avuto luogo ad un prezzo inferiore a quello che fu determinato, giusta l'articolo 663 del Codice di procedura civile.

È pure ammesso il riscatto in favore dei creditori chirografari con data certa e opponenti, nel solo caso in cui l'immobile è devoluto al Demanio. Il creditore ipotecario che riscatta l'immobile dal compratore e il creditore chirografario che lo riscatta dal Demanio, esercitano sull'immobile i diritti che loro competono, rimanendo salve le ragioni sul prezzo che superasse la somma del debito verso l'esattore, pel quale ebbe luogo la espropriazione.

L'esercizio del diritto di riscatto e le ragioni sul prezzo devono farsi valere nel termine di tre mesi dalla data del deliberamento, mediante domanda presentata al Pretore.

La domanda deve essere accompagnata dal deposito nella cancelleria della Pretura del montare del prezzo della vendita e dei relativi interessi al 5 per cento, oltre l'offerta al compratore del

(1) Cons. di Stato, 10 dicembre 1873 (*Boll. uff.*, ivi).

(2) Art. 55 della legge.

(3) Art. 55, legge 20 aprile 1871; e art. 56, modificato dalla legge aprile 1882.

rimborso delle spese fatte in conseguenza dell'acquisto, o in cas
di devoluzione, del prezzo per cui avvenne.

Il Pretore con suo decreto, dichiara effettuato il riscatto.

Col riscatto il creditore ipotecario subentra per la somma sbor
sata nel privilegio dello Stato sopra l'immobile.

Nel caso di concorso di più interessati nell'esercizio del diritt
di riscatto, il contribuente è preferito al creditore ipotecario,
questo al creditore chirografario. Il direttario è preferito ai cre
ditori (1).

§ 3.

Esecuzione forzata per il pagamento delle tasse dovute ad enti speciali e delle entrate patrimoniali dei Comuni.

747. I mezzi di esecuzione, stabiliti dalla legge per la riscos
sione delle imposte e sovrimposte, sono anche applicabili alle tass
dirette stabilite a favore degli Enti morali e Consorzi autorizzat
da legge a imporre tasse dirette, da esigersi colle medesime form
delle imposte dirette dello Stato.

Gli esattori delle tasse degli Enti morali sono parificati agli esat
tori comunali, e sottoposti quindi alle prescrizioni portate dall
stessa legge (2).

748. Le Camere di Commercio, i Consorzi per la manuter
zione delle strade vicinali e gli altri Enti morali autorizzati a
imporre contributi speciali, ne procederanno alla riscossione coll
procedura superiormente tracciata.

749. All'esattore può inoltre essere affidata la riscossion
delle semplici entrate comunali ordinarie, come già abbiamo espost
al principio di questo titolo.

Sarà però nel caso applicabile ancora la procedura speciale sta
bilita dalla legge 20 aprile 1871?

750. La legge suddetta dispone che « i mezzi di esecuzion
stabiliti per le imposte e sovrimposte sono anche applicabili all
tasse dirette stabilite a favore di Provincie e di Comuni » : e un
così esplicita disposizione di per sè esclude l'applicabilità dell
procedura privilegiata alle semplici entrate patrimoniali che no
sono certamente nè possono dirsi « tasse dirette ».

È vero che per l'art. 123 della legge comunale « l'esattore ri
scuote le entrate comunali secondo le indicazioni del bilancio
dei ruoli coi privilegi fiscali determinati dalle leggi »; ma le legg

---

(1) Art. 57, legge 20 aprile 1871, modificato dalla legge 2 aprile 188
citata.

(2) Art. 5 e 58, legge 21 aprile 1871.

qui accennate sono sempre quelle vigenti all'epoca della promulgazione della legge comunale.

Nel modo stesso che, anche dopo l'attuazione del Codice di procedura civile, rimasero in vigore nelle diverse Provincie del Regno quei metodi speciali e celerissimi di esazione, coi quali nell'interesse del Comune si riscuotevano tanto i pubblici tributi, quanto le rendite patrimoniali certe e liquide, così, sebbene dopo la legge del 20 aprile 1871 siano venuti a cessare rimpetto alle imposte dirette i metodi speciali di esazione fino allora conservati nelle diverse Provincie, non può inferirsene che i metodi stessi cessassero anche rispetto all'esazione delle rendite patrimoniali del Comune. Non si ha nella nuova legge abrogazione espressa delle leggi speciali, che anteriormente regolavano l'esazione delle rendite patrimoniali, e non si può ammettere abrogazione tacita per incompatibilità, non essendo punto incompatibile che per una legge successiva siasi unificato il metodo d'esazione delle imposte dirette, e siansi conservati, fino a nuove determinazioni del legislatore, nelle singole Provincie, i precedenti metodi speciali per l'esazione delle rendite patrimoniali (1).

751. Questa opinione ebbe il suffragio costante del Consiglio di Stato fin dai primi anni in cui andò in vigore la nuova legge. « La proposta interpretazione è consona all'intera economia della legge stessa. Infatti nell'art. 1 è scritto che « la riscossione delle imposte dirette erariali e delle sovrimposte provinciali e comunali è fatta da esattori comunali a termini della presente legge » : con che restava definito il tema o il subbietto della procedura, non conveniente ad altri Enti che all'Erario, ai Comuni ed alle Provincie, e anche di fronte a loro per le sole imposte dirette e le sovrimposte.

All'art. 38 la legge stessa soggiunge che « i mezzi di esecuzione stabiliti per le imposte e sovrimposte, sono anche applicabili alle tasse dirette stabilite a favore di Provincie, di Comuni e di altri Enti morali, autorizzati da legge a imporre tasse dirette da esigersi colle medesime forme delle imposte dirette dello Stato » e con questo la legge, che per l' art. 1 accordava la procedura speciale all'Erario per le tasse dirette, e alle Provincie e Comuni per le sovrimposte, venne ad estenderla ai Comuni ed alle Provincie per tutte le loro tasse dirette, e agli Enti morali per le tasse dirette, esigibili con le forme medesime delle dirette erariali. E pertanto insieme coi Comuni per le tasse che esigono sopra ruoli per conto loro, sono chiamati a profittare della nuova legge i Consorzi per

(1) Cass. Firenze, 19 maggio 1873 (*Man. degli Amm. com.*, anno 1874, pag. 23).

le vie vicinali contemplati dall'art. 52: i Consorzi per la difes delle acque dagli articoli 119 e 130 della legge sulle opere pub bliche, le Camere di Commercio per le tasse sui commercianti le Università israelitiche per quelle che impongono sui loro cor religionari.

Ma dallo scrupolo messo dalla legge nel definire e circoscri vere a beneficio di quali Enti e per quali loro crediti essa de tava le sue disposizioni, è giuocoforza conchiudere che qualor la si estendesse ad altri Enti o a crediti di natura diversa, s sorpasserebbero quei limiti e si urterebbe contro alle più chiar ed aperte definizioni della medesima legge.

È ben vero che la legge accenna alle entrate comunali, prove nienti da altre sorgenti, che non siano sovrimposte alle erarial e non siano tasse dirette comunali: e le rammenta nell'articolo per concedere ai Comuni d'affidarne la riscossione all'esattore nell'art. 16, nei rapporti della cauzione che vuol prestata dall'e sattore anche per queste speciali esazioni: nell'art. 80, dove detto che « per le entrate comunali di altra natura l'esattore no sarà tenuto a rispondere che delle somme realmente riscosse quando non sia altrimenti pattuito », e nell'art. 95 a termini d quale il Comune sui crediti non dipendenti da sovrimposte diret resta in concorso vinto dal ricevitore sul prezzo della cauzior dell'esattore. — Ma dal combinato disposto di questi artico emerge senz'altro che le entrate patrimoniali possono formar sog getto di convenzione fra Comune ed esattore, al quale può, esserr o no affidata la riscossione, e che può intorno a questa diventar materia di patto perfino il carico dell'esattore di rispondere anch del non riscosso, mentre nessuno sosterrebbe che lo possa mai d ventare il modo di esazione contro i morosi, come per patto no sarebbe certamente lecito pregiudicare alla prelazione del ricev tore sul prezzo della cauzione.

Però da questa risoluzione non consegue, secondo lo stesso Co siglio di Stato, che siano venuti altresì a cessare i privilegi fisca tali quali ai Comuni potevano competere per effetto delle leg anteriori.

La legge del 20 aprile non ha infatti parola di deroga a qu privilegi e a queste leggi; nè deroga potrebbe indursene per i compatibilità di disposizione, posto che diverso è il campo di azio della legge del 20 aprile segnato a se stessa, da quello dato all'a zione di detti privilegi e di dette leggi.

Si avranno così dei privilegi fiscali per le entrate comunali, delle operazioni differenti nel loro nascere e nel loro svolgiment dai privilegi dalla legge 20 aprile stabiliti per la riscossione del imposte dirette, come forse anche dall'attivazione di questa nuov

egge potrà restarne turbato in qualche suo congegno l' antico rocedimento.

Ma da tutto ciò, se potranno risultarne uno o più inconvenienti, la far crescere col bisogno il desiderio che, anche questa importante nateria venga sottoposta a uniformi discipline, e forse anche fa-orita con tutti i privilegi portati dalla nuova legge: non per uesto si renderà lecito l'aggiungere di propria autorità alla legge manata, di mutarne le disposizioni, o anche di attribuirle una ntelligenza diversa e contraria a quella che risulta dal contesto le' suoi articoli » (1).

752. La procedura speciale per la riscossione delle entrate atrimoniali era diversamente stabilita negli antichi Stati, a se-onda delle diverse legislazioni che ebbero impero anteriormente ll'unificazione del Regno; e in alcuni luoghi, come nel territorio lell'ex Ducato di Parma mancava e manca ogni procedura privi-egiata, e domina la procedura comune » (2).

Orbene, a queste singole leggi dovranno uniformarsi i diversi Comuni del Regno, finchè una nuova legge positiva non unifichi nche in questa parte la relativa procedura (3).

---

(1) Cons. di Stato approvato a sezioni riunite, 15 febbraio 1872 (*Man.*, nno 1872, p. 84).

E per ultimo lo stesso Consiglio osservava come non è a dimenticare he siamo in materia di privilegi, e però odiosa, e in caso di contro-ersia, di competenza dei tribunali, i quali quando annullassero i prov-edimenti che si fossero ordinati secondo la nuova legge, non manche-ebbero di condannare nei danni gli esattori, che alla lor volta si iverserebbero contro i Comuni e le Opere pie per tutte le conseguenze erivanti dal non potersi eseguire i patti che si fossero per avventura onsentiti nel contratto di esattoria, contrari alla legge: d'onde opina legge del 20 aprile non riferirsi alla riscossione delle entrate delle uali si tratta e doversi i contratti e capitolati di esattoria conformare questa risoluzione.

(2) La materia deve quindi ritenersi regolata dalle seguenti leggi e rovvedimenti. — Nel Piemonte: Istruzioni 1 aprile 1826; Regio Decreto 8 gennaio 1859, n. 3319; e R. Decreto 9 luglio 1859, n. 3498. — Nelle 'rovincie Lombarde: Sovrana patente 18 aprile 1816; Decreto 12 set-embre 1838 del Governo Lombardo. — Nelle Provincie Venete: ordi-anza 9 gennaio 1862. — Nelle Provincie Modenesi: Legge 22 marzo 1804. - Nelle Provincie Toscane: Notificazione 28 marzo 1815; Motuproprio gennaio 1838. — Nelle Provincie Pontificie: Editto Gamberini 9 luglio 835; Regolamento 10 novembre 1834. — Nelle Provincie Meridionali: egge 19 dicembre 1811; Decreto 16 dicembre 1813; Legge 12 dicembre 816; Rescritto 5 aprile 1817; Regolamento 20 dicembre 1826; Rescritto 8 luglio 1832; Decreti 11 ottobre 1833 e 7 maggio 1838.

Nelle Provincie dell'ex-Ducato di Parma invece la riscossione delle ntrate patrimoniali è soggetta alla procedura comune.

(3) L'inapplicabilità della procedura privilegiata stabilita nella legge el 1871, alla riscossione delle semplici entrate fu proclamata ripetu-mente dalla Corte Suprema di Torino. Crediamo utile riprodurre i otivi di una sentenza pronunciata in questo senso e in annullamento

753. L'esattore deve, quando ne sia richiesto procedere all riscossione delle entrate comunali dei soli Comuni, e non anch dei Consorzi od Enti morali dei quali pure riscuote le tasse dirett ad essi dovute. Quindi di regola i Consorzi ed Enti speciali no

---

di altra del Tribunale di Chiavari, facendola procedere da alcuni accenn al fatto della causa.

Il Tribunale di Chiavari per dichiarare legittimo un pignoramento ope rato dall'esattore, a carico di un contribuente debitore della quota d spese a lui assegnata dipendentemente dalla costruzione di un marcia piede lungo l'abitato del Comune, considerò che a termini della legg comunale e provinciale tutte le entrate comunali devono dalla Giunt municipale essere denunciate al Prefetto, o Sotto-Prefetto, e dietro i loro visto, e trascorsi i termini stabiliti dalla stessa legge, la Giunt ne rimette nota all'esattore per la riscossione, la quale deve farsi se condo le indicazioni del bilancio e dei ruoli coi privilegi fiscali deter minati dalle leggi (art. 123 di detta legge). A termini poi dell'art. della legge 20 aprile 1871 l'esattore riscuote non solo tutte le sovrim poste e tasse comunali ordinarie è straordinarie in conformità ai ruol consegnatigli, ma anche le entrate comunali che gli siano affidate, senz altra differenza fra questo caso ed il primo, se non quello d'esser tenuto per le entrate non provenienti da tasse a rispondere solament del riscosso, salvo siasi altrimenti pattuito. Ora nella fattispecie avend l'esattore ricevuto dal Comune un ruolo di rendite straordinarie appr vato e reso esecutorio dal Sotto-Prefetto, il quale avrebbe inoltre man dato allo stesso esattore di riscuotere le somme ivi contenute a tenor dei regi tributi, non ispettava a lui di istituire un esame di merito pe vedere se le entrate di cui gli veniva domandata la riscossione fosser di una più che d'altra natura, e null'altro gli rimaneva se non che d curarne la riscossione colle norme dei regi tributi.

La Cassazione di Torino disapprovò questo ragionamento del Tribunale

« Prescindendo infatti dalla più o meno opportuna invocazione d disposto dell'art. 123 della legge comunale e provinciale al quale no sembra abbia il Tribunale data quella eccessivamente lata interpreta zione, di cui si lagna il ricorrente, in senso che per solo effetto di quell disposizione debbano, secondo la sentenza, tutte le entrate comunal senza distinzione, esigersi coi privilegi della esecuzione fiscale, dal mo mento che il Tribunale stesso posta poi la questione sul terreno dell legge 21 aprile 1871, ad ogni modo la sentenza avrebbe sempre dat all'art. 5 di questa legge un'estensione che essa non ha, e disconosciut i limiti dei doveri e diritti dalla legge medesima conferiti all'esattore

E, di vero, il detto art. 5, dopo di avere stabilito che l'esattor riscuote tutte le imposte dirette e le sovrimposte e tasse comunali provinciali ordinarie e straordinarie in conformità ai ruoli consegnatigli e colle norme ivi stabilite, fra cui quelle che egli risponde a suo rischi e pericolo del non riscosso come riscosso, aggiunge bensì che egli ri scuote anche le entrate comunali che gli possono essere affidate ai ter mini del secondo comma dell'art. 80, ma questo stesso richiamo all'art. 80 ove è detto che per le entrate comunali che non siano imposte o sovrim poste, l'esattore non risponde che delle somme realmente riscosse avrebbe dovuto rendere senz'altro avvertito il Tribunale della grand differenza che corre nell'economia della legge fra imposte o sovrim poste e semplici entrate.

L'esattore riscuote anche le entrate comunali che gli sieno affidate perchè se il Comune non ha un tesoriere proprio, l'ufficio di tesorier viene esercito dall'esattore (legge comunale e provinciale, art. 120, legg 21 aprile 1871, art. 93); ma la riscossione coi privilegi fiscali ha luog

possono valersi di alcuna procedura privilegiata per la riscossione delle semplici entrate.

La regola però non si applica alle entrate delle Opere pie perchè per la legge sulle stesse, « le disposizioni relative al modo di riscossione delle rendite comunali sono applicabili alla riscossione di quelle delle Opere pie » (1). — Ben inteso però che anche per la riscossione di dette entrate non si procederà coi privilegi della legge del 1871, ma con quelli stabiliti dalle leggi anteriori, come avviene per i Comuni.

754. Finalmente giova notare che in ogni caso la procedura privilegiata stabilita dalle leggi anteriori a quelle del 1871 ed esistenti all'epoca della promulgazione della legge comunale e provinciale, sarà applicabile alle sole entrate comunali ordinarie.

Le entrate comunali che, a senso dell'art. 123 della legge comunale i Municipi hanno diritto di riscuotere coi privilegi fiscali, sono soltanto quelle che formano gli annui e soliti articoli del bilancio, e non già quelle che solo accidentalmente e non come annualità, possono essere inscritte in un bilancio e che derivano da un atto contrattuale. In questo ultimo caso i debitori non possono essere privati dei mezzi ordinari di difesa dalla legge accordati (2).

---

soltanto per le imposte dirette e per quelle altre tasse per le quali sia da leggi speciali espressamente autorizzata l'esecuzione fiscale. Se dunque l'esattore risponde, quanto alle imposte, del non riscosso come riscosso, e per le semplici entrate del solo realmente riscosso, la ragione evidente ne è che per le prime egli ha nell'esecuzione fiscale il mezzo di ottenerne il pagamento anche coattivo, salvo il diritto di rimborso, quando l'esecuzione non sia stata possibile o sia rimasta infruttuosa o insufficiente: e quanto alle seconde questo mezzo egli non l'ha, e spetta quindi al Comune di provvedersi, ove lo creda conveniente, *secondo le norme ordinarie di diritto e di procedura* ».

Cass. di Torino, 14 dicembre 1883, Sanguinetti c. Marrè (*Riv. Amm.*, anno 1884, p. 132).

Osserviamo però cogli annotatori della citata *Rivista* che se giustissima è la disapplicazione della legge del 1871, non è del pari esatto il richiamo fatto alle *norme ordinarie di diritto e di procedura:* nè sono queste ultime espressioni conformi alla costante giurisprudenza, ove si intendano nelle loro generalità, come verrebbero enunciate dalla Suprema Corte. Infatti è bensì vero che quando non si tratti di *entrate* comunali vere e proprie, non ha luogo il privilegio fiscale, ma quando quelle a riscuotersi sono *entrate* nel vero senso della parola, non v'ha dubbio, visto l'art. 123 legge comunale, che per la loro riscossione vigono i privilegi fiscali, in relazione non già alla legge 10 aprile 1871, ma alle leggi speciali che nelle varie Provincie regolano l'esazione delle entrate comunali diverse dalle vere imposte.

(1) Art. 12, legge 3 agosto 1862, n. 753.

(2) I Comuni quindi, come le Opere pie, possono in Lombardia valersi per la riscossione delle loro rendite dei metodi particolari stabiliti dalla Sovrana Patente austriaca, 18 aprile 1816, ancorchè con la medesima si prescrivano forme di procedura più gravose che non sieno quelle sanzionate

E tale è anche la giurisprudenza della Cassazione di Torino.

« La riscossione con privilegi fiscali (e si intende sempre coi privilegi autorizzati dalle leggi anteriori) non è consentita per ogni sorta di crediti comunali; ma soltanto per quelli che formano le rendite ordinarie del Comune e gli ordinari articoli del bilancio.

Così non è concessa per la riscossione dei crediti contrattuali » (1

A nostro avviso entrate comunali sono quei crediti che il Comune ha verso i suoi amministrati o in dipendenza di contributi su beni pubblici, o per anticipazione di spese fatte per conto dei privati nell'interesse pubblico, o in dipendenza di multe e penalità inflitte. Gli art. 102, 104, 137 della legge comunale possono servire di esemplificazione.

---

nella menzionata legge 20 aprile 1871. Però a termini dell'art. 49 dell succitata Patente, la procedura esecutiva quanto alle entrate e crediti dei Comuni deve aver luogo contro i soli debitori morosi per le somme liquide, maturate in dipendenza di contratti nei quali si fosse convenuto fra le parti la facoltà di usare del privilegio fiscale. — Nota del Ministero Interni, 29 luglio 1875 (*Man. degli Amm. com.*, anno 1875, p. 336 — L'art. 123 della legge comunale non ha derogato alla ordinanza austriaca del 9 gennaio 1862, vigente nella Venezia, e che limitò i privilegi fiscali dei Corpi morali nel Veneto ai soli crediti provenienti da titoli così detti di *diritto pubblico* e li negò pei crediti derivati da titoli di *diritto privato*, quali le rendite patrimoniali ed altre simili.

Quindi non compete ai Comuni Veneti l'uso dei privilegi fiscali per la riscossione delle loro entrate patrimoniali, nè possono essi farne oggetto di convenzione particolare coi loro debitori.

Cons. di Stato, 10 giugno 1873 (*Man. Amm. com.*, anno 1875, p. 28

(1) Cass. di Torino (*Giurispr.*, XII, 515).

Confr.: Torino, 3 maggio 1870, c. Guglielmone contro Comune di Strop (*Giurispr.*, VII, 480): stessa Corte, 31 luglio 1869, c. Toesca contro stesso Comune (inedita); Consiglio di Stato, 30 dicembre 1871 (*Eco dei Comuni e Prov.*, V, 132).

Così non competerebbe il privilegio per la riscossione dei crediti formanti parte dei beni patrimoniali del Comune: Cass. Torino, 3 maggio 1870. Ma competerebbe il privilegio fiscale per la riscossione dei corrispettivi imposti, a termini dello articolo 112 della legge comunale per l'esercizio del pascolo nei beni comunali: Torino, 28 marzo 1871, Comune di Fossano contro Comune di Nebbiuno (*Giurispr.*, VIII, 342); così anche per le spese che il Comune anticipa, e di cui si rimborsa sotto forma di imposta, come le spese per il collocamento dei marciapiedi: stessa Corte, 30 marzo 1875, c. Galimberti contro città di Torino (*Giurispr.*, XII, pag. 359).

Così i Comuni possono valersi dei privilegi fiscali anteriori alla legge del 20 aprile 1871 per la riscossione delle somme di cui all'art. 104 della legge comunale che per la relativa riscossione si richiama alle forme e privilegi fiscali determinati dalle leggi.

Cons. di Stato, 30 settembre 1873 (*Man. degli Amm. com.*, anno 18 pag. 268).

SEZIONE III.

Delle eccezioni di nullità contro gli atti esecutivi iniziati dall'esattore. Istanze dei terzi in separazione.

755. *La procedura di esecuzione non può essere sospesa per nessuna eccezione di merito contro il debito dell' imposta.* — Solve et repete. *Rinvio.*
756. *Eccezioni di nullità contro gli atti esecutivi.*
757. *Competenza speciale del Prefetto. Art. 72 della legge.*
758. *Misura dei poteri accordati al Prefetto.*
759. *Parere dell'Intendenza di finanza.*
760. *Il contribuente ha diritto di agire contro l'esattore solo per l'indennità competente.*
761. *A che si estenda la responsabilità dell'esattore.*
762. *Come si determini la competenza.*
763. *Domande in separazione di beni sottoposti ad esecuzione.*
764. *Come si provveda. Competenza dell'autorità giudiziaria.*
765. *Separazione di mobili.*
766. *Controversie sull'estensione dei privilegi.*
767. *Quando l'esattore ha obbligo di chiamare in causa l'amministrazione.*

755. È principio generale di diritto amministrativo che l'esazione dei tributi non può essere ritardata da eccezioni di merito contro il debito dell'imposta accertato dai ruoli: quindi in nessun caso il contribuente potrà eccepire contro l'esattore, nè prima nè dopo l'esecuzione, l'illegalità dell'iscrizione nel ruolo; e del resto è evidente che l'esattore non risponde dell'esattezza dei ruoli. Dopo aver pagato, il contribuente potrà rivolgersi esclusivamente all'amministrazione per il rimborso.

Questa materia troverà il suo svolgimento sotto il titolo della procedura giudiziaria nelle controversie per imposte.

756. Ma se l'esattore non risponde dell'esattezza e giustizia dei ruoli che gli sono consegnati per l'esazione, risponde invece dell'adempimento delle formalità stabilite dalla legge nell'esercizio degli atti di riscossione, e della procedura esecutiva: e quindi anche come nella procedura ordinaria il debitore può eccepire la nullità degli atti di esecuzione.

Queste eccezioni di nullità hanno però effetti diversi in tema di esecuzione per debito di imposte, da quelli che si verificano nel caso di esecuzione ordinaria; e possono essere anche soggette al giudizio di altra autorità che non la giudiziaria.

757. Chiunque si creda gravato dagli atti dall'esattore presenta il suo ricorso all'Agenzia delle imposte, che, verificati i fatti

e sentite le deduzioni dell'esattore, lo trasmette all'Intendente d finanza.

Questi lo invia col suo parere al Prefetto, il quale decide (1) Gli atti esecutivi non possono essere sospesi se non in forza d una ordinanza del Prefetto. Perciò il precetto e gli atti ulterior di esecuzione non possono impugnarsi avanti l'Autorità giudiziaria nè da questa essere sospesi (2). L'Autorità giudiziaria, quando l parti si credano lese da tali atti, è solo competente a decider sull'azione per risarcimento dei danni ed interessi, come direm più sotto.

Il Prefetto si limita a conoscere della validità e regolarità deg atti, ma non ha facoltà a conoscere del titolo di debito o del l'iscrizione debita od indebita nei ruoli, pel noto aforisma: *jude ob certam rem datur, si de aliis pronunciaverit quamquod a eam rem pertinet, nihil agit* (3).

758. Dalle decisioni del Prefetto non è ammesso appello a Ministero, perchè le questioni relative all'esecuzione sfuggon alla competenza del Ministero, il quale provvede solo in via d appello sui provvedimenti dati dal Prefetto nelle controversie tr esattori, ricevitori, Comuni e Provincie, e non nei rapporti c contribuenti (4).

Il Prefetto può non solo sospendere, ma anche annullare g atti esecutivi (5), perchè tale facoltà non gli è espressamente in terdetta dalla legge: e d'altra parte non essendo stabilito pe quanto tempo abbia a durare la sospensione, in fatto potrebb sempre convertirsi in vero e proprio annullamento.

759. I ricorsi contro gli atti esecutivi devono essere tra messi all'agente delle imposte che li rimette all'Intendenza finanza per l'opportuno parere. Questa disposizione di legge scritta specialmente in riguardo alla riscossione delle tasse gove native; ma deve però essere osservata anche quando si tratti riscossione di semplici tasse comunali, perchè la legge al riguar non ha fatto alcuna limitazione (6).

760. Alle parti che si ritenessero lese dagli atti esecuti dell'esattore, è aperto inoltre l'adito a provvedersi davanti all'A

---

(1) Art. 72, legge 20 aprile 1871.

(2) Cons. di Stato, 27 dicembre 1873 (*Boll. Uff.*, anno 1874, p. 95).

(3) Cons. di Stato, 20 agosto 1874, 7 luglio 1877, n. 8259.

(4) Art. 100, legge 20 aprile 1871.

(5) Cons. di Stato, 4 ottobre 1873 (*Boll. Uff.*, anno 1875, p. 289).

(6) L'Intendenza di finanza non può rifiutare di emettere il suo p rere anche quando il reclamo riguardi atti eseguiti per la riscossione i tasse dovute ad Enti morali. — Nota ministeriale, 27 giugno 1876, n. 39

torità giudiziaria contro l'esattore, al solo effetto di ottenere il risarcimento dei danni e delle spese.

Di tali danni e spese l'esattore risponde anche sulla cauzione prestata, salvi sempre sopra questa i diritti prevalenti dello Stato a garanzia delle imposte già scadute (1).

Naturalmente l'Autorità giudiziaria pronuncia senza essere vincolata in alcun modo dalla decisione contraria o favorevole al contribuente emessa dal Prefetto : e nemmeno è necessario il previo ricorso al Prefetto. Però in ogni caso il contribuente prima di domandare l'indennità dovrà o avere soddisfatto il debito volontariamente o forzatamente, o avere ottenuto decreto di sospensione degli atti esecutivi.

Decise il Consiglio di Stato che, appunto perchè l'Autorità giudiziaria provvede con piena indipendenza dall'Autorità politica e amministrativa, potrà non solo il contribuente ma anche l'esattore reclamare l'indennità. « Alla parte è consentito il ricorso alla via giudiziaria, non per ottenere l'annullamento di un'esecuzione decisa valida dal Prefetto, ma sibbene il risarcimento dei danni e delle spese. All'esattore compete il diritto di far decidere dai Tribunali che il procedimento annullato dal Prefetto era valido, e che ad esso esattore compete conseguentemente il diritto a essere risarcito dei danni e delle spese sofferte per detto annullamento » (2). — Ma, a dir vero, non sappiamo quali danni possa reclamare in fatto l'esattore, e in diritto non ci pare possa acconsentirsi che l'esattore abbia ragione a domandare *verso il contribuente* danni che avrebbero causa da un atto dell'autorità superiore.

761. La responsabilità dell'esattore si estende non solo al fatto proprio, ma a quello del collettore e del messo nell'esercizio delle loro funzioni.

762. Come si determinerà però la competenza? Noi riteniamo che nel caso non si possa ammettere la competenza assoluta del Tribunale per ragione di materia in senso dell'art. 84 Codice proc. civ., perchè qui non si tratta punto del debito dell'imposta, ma delle conseguenze di un fatto illegale, la cui responsabilità anzi in nessun caso può risalire all'amministrazione, dovendo invece pesare interamente sull'esattore. Quindi dovrà applicarsi il principio generale della procedura ordinaria, per cui la competenza si determina dalla domanda.

763. La legge coll'espressione latissima usata nell'art. 72 del quale *chiunque si intenda gravato dagli atti dell'esattore* può ricorrere al Prefetto, ha voluto accordare anche ai terzi la

(1) Art. 73, legge 20 aprile 1871.

(2) Cons. di Stato, 4 ottobre 1873 (*Boll. Uff.*, anno 1875, p. 289).

facoltà di invocare la pronuncia dell'Autorità amministrativa, ma però non ha in alcun modo pregiudicato la condizione che è fatta ai terzi dal diritto comune in tema di esecuzione forzata, i quali possono intervenire nel relativo giudizio e proporre senz' altr domanda di separazione.

764. Infatti « chiunque pretende aver diritto di proprietà o altro diritto reale sopra tutti o parte dei mobili pignorati, o degl immobili posti in vendita, può, citando l'esattore davanti al Pretore, opporsi alla vendita e proporre la separazione a suo favor di quanto gli spetta.

Il Pretore provvederà in conformità dell'art. 647 del Codice d procedura civile » (1).

Esiste una notevole differenza fra la rivendicazione dei mobili e quella degli immobili, giacchè, la rivendicazione dei mobili pu farsi solo prima della vendita, salvo a rivendicare il prezzo prim della distribuzione, mentre per gli immobili la rivendicazione data anche contro il deliberatario all' incanto : ma questa è materia di diritto comune.

765. La legge sulla riscossione dell'imposta di ricchezza mobile ha limitato a danno dei terzi il diritto alla rivendicazione de mobili colla disposizione seguente. « Il privilegio stabilito d n. 1 dell'art. 1958 del Cocice civile, è esteso alla riscossione de l'imposta dell'anno in corso e del precedente, dovuta in dipendenza dell'esercizio di commercio, industria, arte o profession *sopra i beni mobili che servono all'esercizio, e sopra le mercanzie che si trovano nel locale addetto all'esercizio stesso, nell'abitazione del contribuente, quantunque i beni mobili e mercanzie non siano di proprietà del debitore dell'impost* salvo che si tratti di oggetti derubati o smarriti, ovvero di d positi provvisori di merci in transito, muniti di regolare bollet doganale » (2).

Tale privilegio non si può però estendere alla riscossione del imposte comunali, perchè limitato dalla legge citata alla tassa ricchezza mobile, e perchè la legge del 1871 sulla riscossione del imposte dirette, non solo non lo hà esteso alle tasse locali, r nemmeno alle altre tasse governative.

766. Le controversie sull'estensione del privilegio non guardano direttamente il debito della tassa, e sono quindi devolu alla competenza ordinaria, nè può ad esse applicarsi la specia competenza stabilita in tema di imposta. « Altra cosa è il credi altra il privilegio ; è credito tutto ciò che è dovuto *ex quacumq*

---

(1) Art. 63, legge 20 aprile 1871.
(2) Art. 4, legge 14 giugno 1874, n. 1940.

actione: è privilegio il diritto di prelazione accordato dalla legge al credito in riguardo alla sua causa. Il credito è una relazione giuridica fra la persona cui spetta l'azione e quella contro cui l'azione può esercitarsi; il privilegio è invece un rapporto giuridico fra il credito e le cose, sieno del debitore o di terzi, che la legge ha voluto più specialmente destinare alla soddisfazione del credito. Le dispute adunque che si promuovano intorno al privilegio non riguardano la sussistenza del credito, nè la sua quantità o misura, ma soltanto le cose destinate a meglio assicurarne il pagamento » (1).

767. Questioni di tal natura, per quanto non tocchino direttamente il debito dell'imposta, interessano però l'amministrazione, sulla quale si riversano poi le conseguenze dell'insolvibilità constatata dei debitori. L'esattore ha quindi il dovere di avvertire in tempo l'Autorità da cui dipende, per le opportune difese, quando si sollevino controversie di tal natura.

« Non v'è interesse dell'amministrazione in tutti quei giudizi nei quali si controverte sulla regolarità e validità degli atti esecutivi, perchè questi si compiono dall'esattore, in suo nome e per suo conto, sono cosa tutta sua, per essere ormai giurisprudenza pacifica che l'amministrazione non v'entra. Ma invece è il fatto e l'interesse dell'amministrazione nelle cause dove, non degli atti esecutivi, ma sibbene si muove questione di *regolarità del ruolo*, di *sussistenza*, o di *misura* della tassa. E quindi l'amministrazione deve conoscere della lite per provvedere alla sua difesa con la difesa della tassa.

Questa norma non si osserva dai signori esattori con tutto lo scrupolo che bisogna. È avvenuto di recente che cause importantissime in cui si questionava del privilegio concesso al tributo fondiario dall'art. 1959 del Codice civile, privilegio che sostanzialmente attiene alla tassa e ne ha la stessa natura e quiddità, o nelle quali si questionava dello estendersi dell'imposta sul dominio diretto del fondo, sono state trattate in tutti gli stadi senza che l'amministrazione sia intervenuta coi suoi difensori a tutelare il proprio interesse.

Ora il Ministero intende che questi inconvenienti non si rinnovino. Sarà dunque necessario che le Intendenze richiamino su tale argomento l'attenzione dei signori esattori e li avvertano della grave responsabilità di danni e di spese cui possono senza dubbio andare incontro, quante volte trasgredendo all'esplicito disposto dell'art. 11 dei capitoli normali approvati col regio decreto del 25 agosto 1876, non avvertano immediatamente l'amministrazione

---

(1) App. Firenze, 7 luglio 1874 (*Boll. Uff.*, anno 1874, p. 303).

interessata in tutte le cause per le quali vengono citati, ove la lite riguardi, non gli atti esecutivi, ma la sussistenza e la misura della tassa » (1).

CAPO IV.

Dei versamenti e del conto dell'esattore.

Sezione I.

Dei versamenti dell'esattore: come si eseguiscano, e provvedimenti contro l'esattore in mora.

768. *Epoche stabilite per i versamenti da farsi dall'esattore al Comune*
769. *Distinguesi tra il versamento dei proventi dell'imposta e il versamento del prodotto delle semplici entrate.*
770. *Versamenti delle imposte comunali. L'esattore è tenuto al non riscosso come riscosso. Rimborsi.*
771. *L'esattore versa anche l'aggio.*
772. *Come si eseguisce il versamento, quando l'esattore non è anche tesoriere del Comune.*
773. *Giurisprudenza discorde del Consiglio di Stato.*
774. *Opinione preferibile.*
775. *Come si eseguisce il versamento quando l'esattore è anche tesorier del Comune. Pagamento dei mandati comunali.*
776. *Con quali fondi l'esattore estingue i mandati.*
777. *Quando l'esattore possa rifiutarsi al pagamento dei mandati irregolari.*
778. *Paga i mandati di* ufficio.
779. *Conseguenze a carico dell'esattore che paga mandati irregolari.*
780. *Conseguenze derivanti dal rifiuto a far versamenti dovuti o a pagare mandati regolari. Multa a favore del Comune.*
781. *Verifiche di cassa e nomina di un sorvegliante.*
782. *Pene disciplinari contro l'esattore.*
783. *Esecuzione sulla cauzione. Procedura privilegiata.*
784. *L'esecuzione deve essere preceduta da avviso di pagamento.*
785. *Necessario l'intervento dell'usciere: inefficace quello del messo.*
786. *Ordinanza del Prefetto.*
787. *Sospensione degli atti esecutivi.*
788. *La procedura privilegiata non può nemmeno essere sospesa pe il fallimento dell'esattore.*

---

(1) Nota Dir. gen. delle imp. dir., 17 dicembre 1880 (*Man. degli Amm* anno 1881, p. 35).

768. All'obbligo dei contribuenti di pagare inderogabilmente le rate di imposta alle fissate scadenze, corrisponde quello nell'esattore di fare i versamenti al Comune per le tasse locali e al ricevitore per le tasse provinciali e governative, a scadenze del pari inderogabilmente prestabilite; e la procedura è nei due casi ugualmente severa.

Dispone in proposito la legge all'art. 80, in rapporto alle tasse comunali, che nel termine di giorni dodici dalla scadenza di ciascuna rata l'esattore deve tenere a disposizione del Comune le imposte e sovrimposte comunali, nella seguente proporzione, cioè per otto decimi delle imposte e sovrimposte non fondiarie, e per la totalità delle sovrimposte fondiarie; gli ultimi due decimi delle prime saranno versati nel corso del bimestre.

769. Il debito dell'esattore a ciascuna scadenza è commisurato, non alla somma di imposte realmente riscossa, ma a quella consegnata nei ruoli, perchè, come già fu ripetuto, l'esattore risponde del non riscosso come riscosso. È però riservato a lui di proporre in seguito, come diremo a suo tempo, le relative domande di sgravio per le quote di imposte che saranno riconosciute inesigibili.

Al contrario però nella riscossione delle rendite comunali l'esattore è obbligato a tenere a disposizione del Comune solo le somme realmente riscosse, salvo patto contrario (1).

Però quanto all'esazione delle entrate comunali o patrimoniali, sebbene l'esattore non sia tenuto dello scosso e non riscosso, pur tuttavia, a senso dell'art. 123 della legge comunale e del diritto comune, non è esonerato da ogni responsabilità, se non quando dimostri di avere usato ogni diligenza necessaria, e di aver fatto quanto per legge poteva e doveva, onde esigere tutte le partite passategli in esazione (2).

(1) Art. 80 cit.

(2) Per tale esonero non basta la rappresentazione della inesigibilità al Consiglio comunale, nè una deliberazione di questo con cui nulla si disponga in proposito, nè il riparto delle partite inesatte nel bilancio dell'anno venturo, ma è duopo che si presentino tutti gli atti, certificati

770. L'esattore versa nelle epoche fissate le rate d'imposta in base ai ruoli che gli furono consegnati, niun conto tenendo a suo discarico delle imposte che non abbia potuto riscuotere.

Però dopo avere fatto il versamento ha diritto a rimborso per le quote inesigibili, secondo quanto dispone la legge all'art. 87.

« L'esattore ha diritto al rimborso delle imposte e sovrimposte iscritte nei ruoli che non ha conseguite, purchè faccia constare o che la esecuzione non ha potuto aver luogo per assoluta mancanza di beni mobili o immobili del debitore nella Provincia, o che la esecuzione è tornata inutile o insufficiente ».

Quando è riconosciuta indebita una riscossione per titolo di imposte dirette, le Finanze sono tenute a restituire la quota di imposta erariale, e la Provincia e il Comune, rispettivamente, a restituire le quote di sovrimposta provinciale e comunale (1).

I rimborsi delle quote indebite od inesigibili si fanno dalle Provincie e dai Comuni, in base a fogli di liquidazione, i quali si versano poi dall'esattore rispettivamente alla Provincia od al Comune come danaro, ovvero servono di titolo per ottenere il rimborso quando trattisi di esattore che non abbia più da fare alcun versamento.

Questi fogli devono contenere anche la somma totale rimborsata all'esattore, e ciò affinchè la Provincia ed il Comune abbiano in tale indicazione una base per calcolare la cifra dell'aggio che il Comune ha diritto di farsi restituire dall'esattore.

Ma dopo che venne disposto che nei decreti di rimborso delle quote indebite ed inesigibili, il parere dell'agente porti già la liquidazione delle somme di aggio, che Provincia e Comune hanno diritto di farsi restituire, si ha mezzo di rendere molto più semplice e più efficace il modo di ottenere alla Provincia ed ai Comuni questa restituzione. Basta cioè che nella proposta delle somme da rimborsarsi fatta dall'agente sia indicata la somma di aggio che Comune e Provincia hanno diritto di riavere dal ricevitore e dall'esattore, che sia quindi detratta la somma dal totale del rimborso, che va a carico della Provincia o del Comune.

Ciò toglie ai Comuni ed alle Provincie il disturbo di dover liquidare e ripetere da esattori e ricevitori gli aggi loro pagati sopra

---

e dimostrazioni opportune sulle pratiche fatte per la realizzazione di quelle rendite e sui motivi pei quali l'esattore avesse creduto di omettere le pratiche medesime, o desistervi. — Corte dei Conti, 27 giugno 18.. (*Man. degli Amm.*, anno 1876, p. 311).

(1) Corte d'appello di Napoli, sentenza 31 dicembre 1874 (*Man. degli Amm.*, anno 1875, p. 187).

quote indebite ed inesigibili, conseguendone invece la restituzione sotto forma di un minore rimborso per le quote stesse » (1).

771. L'esattore, non solo deve versare integralmente l'ammontare delle imposte scadute coll' onere del non riscosso come riscosso, ma deve pure versare le rate di imposte coll' aggio aggiunto nei ruoli.

Il pagamento dell' aggio viene fatto all' esattore *dopo* il versamento integrale dell'ammontare dei tributi risultanti dai ruoli, in base a mandato regolare emesso dal Comune. L'esattore che invece di versare gli aggi, se li trattenga o li prelevi sulle riscossioni senza che sia emesso il relativo mandato, incorre nella multa di mora per le somme non versate (2).

772. Ciò premesso, occorre ora parlare del modo con cui si eseguiscono i versamenti delle imposte comunali. La legge adopera una diversità di espressioni nel caso di versamento delle imposte governative, e nell'altro di versamento delle imposte locali, che merita di essere oggetto di esame. Dispone infatti l'art. 80 citato: « Entro dodici giorni dalla scadenza di ciascuna rata l'esattore versa l'ammontare delle somme dovute al Governo e alla Provincia per imposte fondiarie, e gli otto decimi delle somme dovute per imposte non fondiarie. Gli ultimi due decimi di queste saranno versati nel corso del bimestre. Esso terrà, nelle stesse proporzioni, a disposizione del Comune le imposte e sovrimposte comunali ». Come si vede, nei rapporti fra esattore e ricevitore la legge usa la parola *versa*, e nel rapporto dell'esattore col Municipio dice che il primo *terrà a disposizione* del Comune; nell'un caso la legge, accennato l'obbligo dell'esattore di versare entro 12 giorni dalla scadenza di ciascuna rata, soggiunge: *in caso di ritardo* è tenuto alla multa a pro del ricevitore; nell'altro, dichiara l'esattore pur tenuto a multa, ma solo *pel ritardo nel pagamento dei mandati comunali*, la qual cosa è ben diversa dal ritardo del versamento fra i dodici giorni.

Da questo confronto risulta fuor di questione che quando l'esattore funge anche da tesoriere comunale non è tenuto propriamente a versare, ma anzi ha il diritto di avere a sue mani e a suo profitto le somme ricavate dalla riscossione, fino a che non si presentino mandati comunali da soddisfare.

Ma quale sarà la condizione dell'esattore nel caso che egli non sia contemporaneamente anche tesoriere del Comune? dovrà eseguire allo spirare del dodicesimo giorno i versamenti al tesoriere

---

(1) Circ. Direz. gen. delle imp. dir., 5 luglio 1873 (*Boll. Uff.*, ann. 1873, pag. 621).

(2) Art. 99 e 100, reg. 14 maggio 1884.

comunale, così come fa verso il ricevitore provinciale, o potrà trattenere a sue mani le somme fino a che non si presenta al suo ufficio il tesoriere e non ne reclami il versamento? La questione ha la sua importanza pratica in rapporto alle conseguenze che possono derivare all'esattore dall'inadempimento degli obblighi suoi, e più specialmente in rapporto all'applicazione della multa a carico dell'esattore moroso.

773. Il Consiglio di Stato a breve intervallo di tempo diede due soluzioni diverse.

In un primo parere opinò per l'obbligo assoluto dell'esattore a versare. L'esattore che non ha il servizio di cassa del Comune, deve assolutamente versare nelle mani del tesoriere comunale alle scadenze stabilite, le rate da lui riscosse delle imposte comunali e della sovrimposta. Che se l'art. 80 accenna soltanto a questo, che cioè l'esattore terrà a disposizione del Comune le imposte e sovraimposte, senza parlare in alcun modo dell'obbligo suddetto, ciò avviene perchè tale articolo suppone il caso, che la legge ritiene come di regola, che l'esattore abbia anche il servizio di cassa del Comune, al quale servizio egli deve prestarsi senza corrispettivo (1).

Però, con precedente parere, lo stesso Consiglio aveva ritenuto che nel caso in cui l'esattore non abbia il servizio della cassa comunale, non si poteva pareggiare la sua condizione di fronte al tesoriere del Comune a quella verso il ricevitore (2). Non è senza giusto motivo (osservava) siffatta differenza tra i rapporti dell'esattore verso il ricevitore e quelli verso il Municipio, dappoichè dovendo l'esattore dare al ricevitore la somma riscossa per lo Stato e per la Provincia, nel recarsi al Capoluogo versa ad esso le une e le altre; ma rispetto al Municipio, potendo egli essere, non unicamente esattore per un Comune, ma per più Comuni, cioè consorziale, il legislatore non ha voluto obbligarlo a recarsi in ciascun Comune del Consorzio per versare ai rispettivi cassieri comunali le somme delle quali debba rispondere, onde gli ha ingiunto di tenerle a disposizione del Comune, e pagarle alla esibizione dei mandati comunali; da ciò move la disposizione, per cui alla multa è tenuto l'esattore pel *ritardo a versare* fra i dodici giorni la somma riscossa per lo Stato e per la Provincia, e verso il Comune incorre invece nella multa pel *ritardo nel pagamento* dei mandati comunali.

774. A parer nostro è preferibile quest'ultima opinione, non solo per le gravi ragioni di convenienza che la sorreggono, quanto

---

(1) Cons. di Stato, 14 ottobre 1875 (*La Legge*, ann. 1876, p. 95).

(2) Cons. di Stato, 13 marzo 1874 (*Man. degli Amm.*, ann. 1874, p. 222)

principalmente perchè la legge troppo chiaramente si è espressa nei due casi citati, e alla frase *l'esattore terrà a disposizione del Comune*, non si può dare un' interpretazione diversa senza aggiungere alla legge stessa. E, del resto, essendo principio di diritto comune che il pagamento debba essere richiesto al domicilio dal debitore, tanto meno si potrebbe trovare una deroga in una frase che ha invece tutto il significato letterale di una conferma. Il tesoriere del Comune dovrà quindi domandare all'esattore il versamento, e quando questi non abbia a disposizione del Comune la somma richiesta, o si rifiuti a consegnarla, allora solo potrà riputarsi in mora nell'adempimento dell'obbligo suo.

775. Quando poi l' esattore è anche tesoriere del Comune, invece di eseguire versamenti complessivi, paga direttamente colle somme ricavate dalle imposte i crediti muniti di regolare mandato, man mano che si presentano.

776. Avvertasi però che in ogni caso l' obbligo dell'esattore di mettere a disposizione del Comune il ricavo delle imposte incomincia solo entro giorni 12 dalla scadenza della rata. Quindi egli ha diritto di tenere presso di sè, fino a quel giorno, la corrispondente somma, e non lo si può astringere a versarla anteriormente, imponendogli di accettare dei mandati comunali di pagamento a conto di rate di imposte, già da lui riscosse, ma non ancora dovute (1).

Gli esattori, nel pagare i mandati dei Comuni, non possono valersi delle somme dovute al Governo o alla Provincia per le imposte dirette, e ciò sotto pena di rifusione del decuplo della somma incompetentemente erogata (2).

777. L'esattore che ha il servizio della cassa comunale deve attenersi rigorosamente nel pagamento dei mandati comunali alle forme stabilite dalla legge comunale, poichè egli risponde dei pagamenti irregolari.

Così, anzitutto, i mandati per essere regolari nella forma devono essere sottoscritti dal Sindaco, da un assessore e dal segretario del Comune, e controsegnati dal ragioniere dove esiste.

L' esattore poi ha l' obbligo di controllare i mandati, poichè i relativi pagamenti non possono farsi che fino a concorrenza dei fondi stanziati in bilancio; e il bilancio, come è risaputo, si compone di tante categorie distinte, ciascuna delle quali ha il proprio fondo sul quale esclusivamente devono essere soddisfatti i relativi mandati, salve le regolari operazioni di storno.

---

(1) Nota Ministero Finanze, 22 aprile 1874 (*Man. degli Amm.*, ann. 1874).
(2) Art. 85, legge 20 aprile 1870.

Inoltre pei mandati di pagamento di lavori ed opere, all'ordine di pagamento deve essere unito il verbale di collaudo.

Qualora il mandato sia stato spedito per deliberazione presa di urgenza dalla Giunta, o per storno di fondi da un articolo all'altro del bilancio, o perchè la somma fu attinta dalle casuali, o finalmente perchè essendo stanziato in bilancio un fondo per una spesa in via soltanto approssimativa, se ne fa una parziale prelevazione, o se ne determina in modo specificato l'uso, tutte codeste deliberazioni dovranno essere munite del *visto* del Prefetto in senso dell'art. 130 della legge comunale, e la deliberazione dovrà essere unita al mandato di pagamento da presentarsi all'esattore (1).

In altri termini, l'esattore deve ottemperare alle disposizioni e pretendere l'osservanza degli articoli 87, n. 10, 91, n. 3, 124 e 130 della legge comunale e provinciale.

E perciò, quando ravvisi irregolare il mandato, nonchè il diritto ha l'obbligo di rifiutarne il pagamento. « Nè può accogliersi opinione diversa per le disposizioni degli articoli 80, 81 della legge per la riscossione delle imposte. L'art. 80 prescrive all'esattore di tenere a disposizione del Comune le imposte e sovrimposte comunali, ma il Comune deve erogare le imposte e le entrate di ogni natura secondo gli stanziamenti del bilancio o le deliberazioni sovraccennate. Se il Comune opera contrariamente è desso che si costituisce in colpa, violando la legge e non l'esattore, che col suo rifiuto richiama invece all'osservanza della medesima. Del resto se ben si esamini l'art. 80 della legge del 1871, si scorge che è correlativo all'art. 5 e mira a stabilire quali e quante sono le somme, di cui l'esattore risponde al Comune a suo rischio e pericolo, e quali e quante quelle, di cui risponde solamente quando le abbia riscosse. Ma questa responsabilità dell'esattore non muta le norme, nè modifica i doveri a cui sono vincolati gli amministratori del danaro comunale, e l'esattore non può temere di incorrere nella multa comminata dall'art. 81, quando ricusi di pagare un mandato irregolare » (2).

778. L'esattore è tenuto a pagare anche i *mandati di ufficio* emessi dalla Deputazione provinciale, nei casi in cui regolarmente si sostituisce al Comune.

779. Se l'esattore-cassiere del Comune paga mandati oltre le competenze di bilancio, od irregolari nella somma, il Consiglio di prefettura ha diritto di respingerli quando l'esattore li presenti

---

(1) Circ. Min. Interni, 15 dicembre 1875.

(2) Circolare Min. Interni, 15 luglio 1874, n. 15982 (*Man. degli Amm.* ann. 1874, pag. 288).

.ll'approvazione del conto, a termini dell'art. 125 della legge comu-
ıale (1).

780. Se al contrario l'esattore si rifiuta a pagare mandati
egolari sui fondi disponibili a sue mani, o se non essendo teso-
iere si rifiuta a fare i dovuti versamenti alla Cassa, per questo
olo rifiuto o ritardo viene soggetto a multa di centesimi quattro
ıer ogni lira della somma non versata, a favore del Comune (2).

781. Ogni qualvolta l'esattore ritardi il versamento delle
mposte erariali e sovrimposte provinciali, il ricevitore, in forza
lell'art. 93 della legge, ha piena facoltà di procedere alla visita di
assa, e quando invece il ritardo avvenga nel versamento delle
ovrimposte e tasse comunali, questo diritto compete al Comune,
l quale ha inoltre pienissima facoltà di fare siffatta visita ogni
ualvolta gli piaccia, quando all'esattore sia stato dato anche il
ervizio di cassa. E se l'esattore si rifiuta a sottoporsi alla veri-
ica, è naturale che tanto il ricevitore quanto il Comune potreb-
ıero chiedere sussidio alla forza pubblica, debitamente autorizzati,
iacchè tanto l'uno che l'altro hanno da esercitare un diritto pie-
ıamente stabilito dalla legge al citato articolo 93.

Quindi, per le sovrimposte e tasse comunali, il Comune ha, di
ronte all'esattore, sia o non sia cassiere comunale, la stessa ga-
anzia che la legge accorda al ricevitore per le imposte e sovrim-
ıoste provinciali. E la misura del sorvegliante può applicarsi ogni
olta che l'esattore non versi al Comune quanto deve ed alle
cadenze stabilite, e non paghi, fino a tal concorrenza, i mandati
omunali.

782. Per le semplici infrazioni o trasgressioni di regole disci-
ılinari riguardanti l'ufficio di cassiere, provvedono sufficiente-
nente le regole ordinarie applicabili a tutti i cassieri comunali,
iano o non siano esattori (3).

783. Tanto nel caso di rifiuto a versare quanto nell'altro di
itardo nel pagamento dei mandati, il Comune può procedere al-
'esecuzione forzata contro l'esattore: quale esecuzione può farsi
ıon solo sulla cauzione, ma su tutti quanti i beni dell'esattore.
Cominciamo dalla prima forma di esecuzione.

« L'esecuzione sulla cauzione contro l'esattore ha luogo mediante
a vendita della stessa, dietro ordinanza del Prefetto.

Se si tratta di beni stabili, valgono per l'esecuzione le norme
elative stabilite nel titolo III: la vendita della cauzione in ren-

---

(1) Circ. Min. Int., 15 dicembre 1875 (*Man. degli Amm.*, ann. 1876, p. 1).

(2) Art. 81, legge 20 aprile 1871.

(3) Nota della Direz. gen. delle imposte al Min. dell'interno, 17 di-
embre 1873 (*Man. degli Amm.*, ann. 1873, p. 20).

dita pubblica, si eseguisce col mezzo di un pubblico mediatore a prezzo di borsa » (1).

784. Il procedimento esecutivo contro l'esattore delle imposte comunali deve essere preceduto dalla intimazione al pagamento del debito come suol farsi al contribuente, in forza dell'art. 3 della legge?

Il Ministero e il Consiglio di Stato hanno risposto affermativamente al quesito, sia per un riguardo alle disposizioni della legge comune, contenute negli articoli 562 e seguenti del Codice di procedura civile, sia in ossequio alla disposizione della legge speciale sulla riscossione delle imposte, la quale col richiamare all'art. 3 (da cui incomincia il titolo III, *Dell'esecuzione sui mobili e sugli immobili*) l'art. 31, sembra appunto abbia voluto richiamare la massima generale, che qualunque esecuzione per debito d'imposte dirette deve essere preceduta dall'intimazione a pagare il debito stesso entro cinque giorni (2).

E conforme è la giurisprudenza della Cassazione di Roma. — « Qualunque esecuzione per debito d'imposte dev'esser preceduta dall'ingiunzione al debitore di pagare entro 5 giorni. La procedura tracciata per le esecuzioni che l'esattore intraprenda contro i contribuenti morosi, è applicabile alle esecuzioni che il Comune intraprenda contro l'esattore che non ha versata la rata d'imposta. Quindi, come l'esattore deve trasmettere al contribuente la ingiunzione a pagare nei cinque giorni, così deve trasmetterla il Comune all'esattore » (3).

785. Fu proposto il dubbio al Consiglio di Stato, se per l'esecuzione contro l'esattore potesse valere l'opera del messo comunale, o si richiedesse l'ufficio dell'usciere, o la nomina di un messo speciale. Ecco le osservazioni e il parere del Consiglio.

« L'art. 80 della legge nel riferirsi, come si riferisce, alle norme del titolo III, nell'esecuzione di stabili contro l'esattore o il ricevitore, non si riferì nè potè riferirsi al messo di cui negli articoli 48, 59, 60, 62: orbene siffatti articoli rimanendo, come necessariamente devono rimanere, senza applicazione nell'esecuzione contro gli esattori e i ricevitori, nasce spontanea la domanda se si abbiano da istituire dei messi apposta a servizio del ricevitore che agisce contro l'esattore, e dei messi apposta a servizio dell'amministrazione che agisca contro il ricevitore, o ricorrere senz'altro all'usciere.

---

(1) Art. 86 della legge.

(2) Cons. di Stato, 11 marzo 1874 (*Boll. Uff.*, anno 1874, p. 366).

(3) Cass. Roma, 5 aprile 1880 (*Annali*, XIV, II, 99).

Però solamente la legge avrebbe potuto dar titolo e forma alla omina di questi messi speciali, e non lo fece.

E neppure v'era ragione di farlo; dacchè il servizio di questi iessi speciali, nè per numero, nè per qualità di atti e persone oteva assimilarsi al servizio di cui si vollero incaricati i messi egli esattori.

Quindi nel silenzio della legge speciale non c'è di meglio, nè di iù sicuro che ricorrere alla legge comune, e però di commettere ll'usciere le notificazioni dell' articolo 48, i soli atti che occorino al ricevitore per agire contro l'esattore, e all'amministrazione er agire contro il ricevitore, i quali sarebbero di competenza el messo.

E non si vede, nè come, nè perchè il procedimento perda della ıalità sua di procedimento privilegiato, dal commettersi le notiazioni all'usciere piuttosto che al messo, e men che mai come a dato di ricorrere ad argomento di analogia per nomine e approvazioni di pubblici ufficiali, dei quali tace affatto la legge » (1).

786. Secondo istruzioni speciali date dal Ministero, il decreto l Prefetto che ordina la vendita della cauzione deve indicare:

Il numero d'iscrizione, l'intestazione e l'ammontare della rendita delle rendite vincolate o depositate a cauzione, su cui cada la propriazione;

La somma precisa in capitale ed accessori, che si vuol conseiire colla vendita della cauzione;

Il nome, cognome e qualità della persona a cui l'amministraone del Debito pubblico dovrà far versare la somma che trattasi far pagare colla espropriazione.

Il decreto deve spiegare: se essendovi interessi semestrali marati e non riscossi, questi debbano computarsi in diminuzione lla quantità di rendita da vendere, o se debbano pagarsi al titore o a chi per esso; e se a seguito della vendita della cauzione, pagamento degli interessi semestrali della parte residua di renta non espropriata, debba rimettersi in corso ovvero rimanere speso.

Finalmente il decreto firmato dal Prefetto deve essere munito l timbro della Prefettura (2).

787. Anche contro l' esattore sta il principio che contro gli i esecutivi non è ammessa altra eccezione tranne quella di pamento, in senso dell' art. 66 della legge. E per il successivo

(1) Cons. di Stato, 19 novembre 1873 (*Boll. Uff. delle imp.*, anno 1873. p. 793).

(2) Circolare Dir. gen. delle imposte, 5 luglio 1873 (*Boll. Uff. delle imp.*, anno 1873, p. 619).

art. 72 spetta solo al Prefetto di conoscere dei motivi di merito che possono consigliare la sospensione dell' esecuzione, e di sospenderla in fatto con suo decreto.

All'esecuzione sulla cauzione può farsi luogo in qualunque caso l'esattore sia in mora nei versamenti. E il debito dell'esattore è pienamente provato dal verbale redatto dal segretario comunale in contradditorio del collettore nominato dall'esattore stesso e legalmente approvato.

L'erede dell'esattore non può opporsi in via giudiziaria all' ordinanza del Prefetto che inizia l' esecuzione sulla cauzione, se non produce la quietanza di pagamento o un'altra ordinanza del Prefetto che sospenda l'esecuzione della prima; e neppure l'Autorità giudiziaria ha facoltà di sospenderla finchè non sia approvato il formale rendiconto.

Questa massima di diritto fu illustrata da una decisione della Corte di appello di Firenze, che ritenne applicabile la procedura privilegiata non solo nel caso di ritardo dell'esattore a pagare i mandati comunali, ma anche nel caso più generale di ritardo nell'eseguire i versamenti, e decise altresì non essere necessario che all'esecuzione abbia preceduto un giudizio speciale di resa di conti ma bastare il ritardo suddetto a legittimare senz'altro l'esecuzione in base a ordinanza del Prefetto.

La Corte dopo avere richiamata la disposizione contenuta nell'art. 87 della legge, in senso della quale « l'esecuzione sulla cauzione contro l'esattore e contro il ricevitore ha luogo mediante la vendita della stessa, e la vendita si fa dietro ordinanza del Prefetto se si tratta della cauzione dell'esattore », ne faceva la seguente applicazione:

« Il curatore dell'eredità dell'esattore sostiene che l'esecuzione sulla cauzione non è dalla legge autorizzata che in un solo caso indicato dall'art. 81 della stessa legge, cioè quando l'esattore non paga i mandati rilasciati sulle somme di cui l'esattore è responsabile a forma dell'art. 80.

Ma questo concetto è insostenibile di fronte alla lettera e allo spirito della legge. Di fronte alla lettera, perchè l'art. 97 dichiara che la procedura stabilita dalla legge ha luogo contro i contribuenti, gli esattori e i ricevitori debitori morosi d'imposte, e anche quando siano caduti in stato di fallimento. Di fronte allo spirito, perchè la legge sull'esazione delle imposte ha avuto per fine precipuo di rendere spedita e senza ostacoli l'esazione e la disponibilità delle imposte; e per ottenere questo scopo non bastava che costringesse i privati contribuenti a pagare, riservando ad essi le loro eccezioni da esperimentarsi solo dopo il pagamento, applicando la massima *solve et repete;* ma occorreva che lo stess

sistema si stabilisse di fronte agli esattori ed ai ricevitori, altrimenti le imposte riunite nelle loro casse non sarebbero state disponibili pei servizi pubblici dello Stato, della Provincia e dei Comuni; e di qui la necessità di assoggettare anche gli esattori e i ricevitori a quelle regole rigorose applicate di fronte ai singoli contribuenti, togliendo ogni ostacolo all'esecuzione dei versamenti per parte degli esattori, dei ricevitori ed applicando ancora ad essi la massima *solve et repete* » (1).

Non è vero poi, aggiungeva la stessa Corte che il Prefetto non possa ordinare la vendita della cauzione se non che allorquando la prova del debito dell'esattore risulta dal conto finale, o in altro modo legittimo: e riconosceva mancare di competenza o meglio di attribuzione l'Autorità giudiziaria a sospendere l'esecuzione ordinata dal Prefetto finchè non fosse dato od approvato il rendiconto finale, per il combinato disposto degli art. 6 della legge sul contenzioso, e 66 e 73 di quella per la riscossione delle imposte.

Tanto meno poi si riconosceva competente la Corte ad esaminare se nel concreto caso fossero veramente debitori l' esattore e la sua eredità delle somme reclamate, o se fossero invece creditori del Comune; perchè il risolvere tale questione dipende da indagini da farsi nella liquidazione finale dei conti, per la quale ha provveduto con norme speciali l'art. 125 della legge comunale (2).

788. Nemmeno la dichiarazione di fallimento è di ostacolo sia all'inizio che alla prosecuzione della procedura privilegiata contro l'esattore, come già si è detto.

La legge sulla riscossione delle imposte ha derogato al principio di diritto comune per cui dal giorno della dichiarazione del fallimento nessun creditore ancorchè privilegiato o ipotecario può procedere ad esecuzione forzata. E la deroga è assoluta perchè il legislatore disse chiaramente che la procedura dell'esattore non solo non poteva essere sospesa dalla dichiarazione di fallimento, ma poteva anzi cominciarsi dopo il dichiarato fallimento. Difatti non sono altrimenti spiegabili le parole: *la procedura ha luogo anche allorquando i debitori cadono in istato di fallimento dichiarato* (3).

789. Può avvenire che contro l'esattore si propongano crediti dello Stato, della Provincia e del Comune. La legge ha preveduto il caso, e ha così regolato l'ordine delle preferenze. « Se contro all'esattore si procede contemporaneamente dal ricevitore provin-

---

(1) App. Firenze, 8 luglio 1876. Eredità Sarri c. il Sindaco di Monteroni.

(2) App. Firenze, 8 luglio 1876, ivi.

(3) Art. 97, legge 20 aprile 1871.

ciale e dal Comune, il credito del ricevitore gode diritto di prelazione, per il bimestre prossimamente scaduto, sul prezzo ricavato dalla vendita della cauzione, in concorso coi crediti del Comune che non dipendano da sovrimposte dirette » (1).

La citata disposizione di legge era stata preceduta da lunghe discussioni al Parlamento tra coloro che volevano preferito in ogni caso il credito dello Stato e della Provincia a quello del Comune, e quelli che più giustamente sostenevano doversi applicare parità di trattamento. Il sistema adottato dalla legge se non è informato al principio della uguaglianza, ha almeno temperato il sistema opposto della prevalenza dei crediti del ricevitore.

790. Deve ritenersi che l'esattore risponde degli obblighi suoi non solo sulla cauzione, ma su tutti quanti i suoi beni (2): quindi anche a questi beni può essere estesa l'esecuzione.

791. Fu agitata la questione se l'ordinanza del Prefetto che ordina la vendita della cauzione potesse essere titolo per iscrivere ipoteca sui beni dell'esattore liberi dal vincolo della cauzione.

Il Ministero ritenne che fosse valido titolo.

« La procedura privilegiata tracciata dalla suddetta legge per la vendita dei beni ipotecati per cauzione dell'esattore si estende pure agli altri suoi beni liberi, in base all'ordinanza esecutoria del Prefetto, come dichiarò il Consiglio di Stato nel suo parere 4 marzo 1874.

Senonchè qualche conservatore delle ipoteche richiesto dell'inscrizione ipotecaria su beni liberi di esattori, si rifiutò adducendo che non era il caso di ipoteca legale, nè convenzionale, nè giudiziale.

Alla Direzione generale non parvero legittimi i rifiuti dei conservatori delle ipoteche, perchè, se pure concorda che non si tratti di ipoteca legale o convenzionale, non può però convenire che l' inscrizione promossa con l' ordinanza resa esecutiva dal Prefetto, non si abbia a considerare come ipoteca giudiziale, compiendo il Prefetto in questi casi un atto di giudice amministrativo per speciale autorizzazione che gli deriva dalla legge ».

E nello stesso senso si pronunciò il Consiglio di Stato (3).

---

(1) Art. 95, legge cit.

(2) Art. 16 e 78, legge cit.

(3) Il Consiglio sentito il relatore ha considerato:

« Che il dubbio si muove, da che nella ordinanza del Prefetto non si riscontra sentenza portante condanna al pagamento di una somma, e però titolo a ipoteca giudiziale;

« Che, mentre si contrappongono al dubbio ragioni, che troverebbero appoggio anche nell'articolo 2081 dello stesso Codice civile e 554, § 2 del Codice di procedura, da esso dubbio non potrebbe in alcun modo dipendere l'assoluzione del Conservatore delle ipoteche, il quale non può

Ma la citata decisione, a parer nostro, non è giusta. Sia pure che l'ordinanza del Prefetto costituisca titolo esecutivo al pari dell'iscrizione nei ruoli delle tasse dovute dai contribuenti: essa è perciò valido titolo per intraprendere l'esecuzione mobiliare o immobiliare; ma è errore il ritenere che solo perchè l'ordinanza costituisce titolo di esecuzione, sia anche titolo ad inscrivere l'ipoteca. È ben vero che le sentenze dei Tribunali sono l'una cosa e l'altra contemporaneamente, ma il diritto ad iscrivere ipoteca in forza di sentenza non scaturisce dall'art. 554 del Codice di procedura, tanto è vero che anche gli atti contrattuali ricevuti da notaro sono titoli esecutivi, eppure non importano per sè diritto ad ipoteca; ma dalla speciale disposizione dell'art. 1970 del Codice civile che ha dato vita alla speciale forma dell'ipoteca giudiziale. Ora il Prefetto coll'ordinanza che stabilisce la vendita dell'ipoteca non pronuncia in via contenziosa, ma dà semplicemente un provvedimento amministrativo.

792. Crediamo finalmente che a differenza di quanto succede nella distribuzione del prezzo ricavato dalla vendita della cauzione dell'esattore, quando si tratti invece di esecuzione sugli altri suoi beni mobili o immobili non vincolati a cauzione, non abbia luogo la preferenza a favore dello Stato e della Provincia di fronte al Comune nel pagamento dei rispettivi crediti, perchè la relativa disposizione eccezionale dell'art. 95 è scritta a riguardo del *ricavo del prezzo della vendita della cauzione;* e non ammette interpretazione estensiva in odio del Comune.

Sezione II.

Conto dell'Esattore: sua approvazione.
Attribuzioni del Consiglio comunale, del Consiglio di Prefettura e della Corte dei conti.

793. *Conto dell'Esattore al Comune.*
794. *Istruzioni ministeriali.*

---

costituirsi giudice, nè della regolarità delle note, nè dell'efficacia dei titoli che gli si presentano;

« Che per l'art. 2069 il conservatore può solo ricusare le note ed i titoli non in carattere intelligibile, e non può riaverli quando non abbiano i requisiti voluti dagli articoli 1935, 1977, 1989 e 1990;

« Che pertanto il conservatore che si rifiuta di iscrivere sopra l'ordinanza, qualora dai tribunali si riconoscesse titolo a ipoteca giudiziaria, risponderebbe del risultante danno.

« E quindi *opina* illegittimo il rifiuto del conservatore a iscrivere le ipoteche sui beni dell'esattore, che, sebben liberi da cauzione, siano licenziati alla vendita dall'ordinanza del Prefetto ».

Cons. di Stato, 20 marzo 1877, sez. finanza.

793. I doveri dell'esattore si riassumono tutti nella resa de conto che è l'atto con cui si dà scarico o carico allo stesso dell sua gestione.

L'esattore è tenuto alla resa di un doppio conto: l'uno al Co mune per le sovrimposte, tasse ed entrate comunali, l'altro a ricevitore per le imposte erariali e per le sovrimposte provinciali Ci occuperemo esclusivamente del primo.

Il vigente regolamento distingue tra il caso che l'esattore abbi anche il servizio della cassa comunale, e il caso che non abbi ricevuto tale incarico. — L'esattore che abbia la gestione di cass del Comune, ne rende il *conto* non più tardi del mese di april dell'anno seguente a termini dell'art. 125 della legge comunale, quando più Comuni siano riuniti in Consorzio, rende il conto distin tamente per ciascuno di essi. Nello stesso termine rende a ciascu Comune il *conto sommario* delle sovrimposte e tasse comunali

Per la legge sulla riscossione delle imposte il ricevitore rend il conto direttamente alla Corte dei Conti (1), mentre invece l'esat tore lo rende al Comune, in base alla disposizione della legg comunale.

794. Nelle Istruzioni Ministeriali del 21 maggio 1867 si con tengono norme importanti relative alla compilazione del conto.

È pregio dell'opera riferirne le disposizioni più salienti.

« § 8. Il conto che deve essere distinto per il Capoluogo e pe le singole borgate aventi patrimonio e contabilità distinta, sar sottoscritto dal contabile.

§ 9. Il conto (di conformità a un modulo dato dal Ministero) s divide, come il bilancio, in due parti:

Parte prima — Entrata.

Parte seconda — Uscita.

Ciascuna parte è composta di due titoli che si suddividono ii

(1) Art. 94, legge 20 aprile 1871.

categorie corrispondenti precisamente in quanto al numero, all'ordine ed oggetto a quelle del bilancio.

§ 10. La parte prima, ossia l'attivo, si compone ancora di 14 colonne, e di 18 la parte seconda, ossia il passivo.

L'intitolazione di tutte queste colonne è per se stessa abbastanza chiara perchè non accada di sbagliarne la destinazione.

Si avranno però presenti le seguenti avvertenze:

1° Il numero d'ordine (colonna 1ª) comincia e finisce in ciascuna delle due parti in cui è diviso il conto.

2° I vari articoli in cui possono suddividersi le categorie devono descriversi ad uno ad uno nel conto, coll'ordine stesso in cui si trovano nel bilancio, non esclusi quelli pei quali non si fosse riscossa o pagata alcuna somma. Per questi ultimi articoli il contabile si limiterà a riempiere le prime sei colonne delle due parti del conto, lasciando in bianco le successive per le deliberazioni del Consiglio comunale.

3° Gli articoli d'entrata ed uscita non stati preveduti in bilancio, devono tuttavia far parte dell'anno in cui seguì del conto l'esazione ed il pagamento, e si descrivono per gli ultimi nella categoria, alla quale per analogia appartengono, enunciandovi la data della deliberazione o del Decreto che ammise il credito od il debito e che sarà unito alle altre carte giustificative della entrata.

4° L'esattore e il tesoriere si limiterà a riempiere le prime 8 colonne della parte attiva, e le prime 12 colonne della parte passiva del conto, dovendo le altre essere riempite dal Consiglio comunale.

5° Alla fine di ogni categoria si fa l'addizione delle varie colonne, e se ne porta il totale nella recapitolazione dei titoli cui appartiene. I titoli poi vanno riepilogati in fine d'ognuna delle due parti — Entrata e Uscita.

6° I mandati di pagamento, che saranno divisi in tanti fascicoli quante sono le categorie, avente ciascun fascicolo un foglio di coperta indicante la categoria a cui si riferiscono, ed il numero che ne contiene saranno collocati nell'ordine degli articoli rispettivi, cominciando perciò da quelli riguardanti i residui passivi, coll'ordine e colla distinzione dei titoli, delle categorie e degli articoli del bilancio.

Quelli il fondo dei quali non era stanziato in bilancio, o non lo era a sufficienza, ma fu procacciato mediante storno, si descrivono sotto alla categoria od articolo, per cui si è seguìta la spesa, e non sotto a quello che ne ha somministrato il fondo.

I documenti, onde sono o devono essere corredati i mandati di pagamento, somministreranno ai contabili gli elementi necessari pel riempimento delle colonne 7, 8 e 9 dell'uscita, in quanto di-

pende dagli storni di fondi da uno ad altro articolo, da una a altra categoria di spesa; tuttavia, ove mancasse loro il mezzo, s rivolgeranno al Sindaco, il quale provvederà perchè sieno lor somministrate le memorie ed i titoli opportuni, vale a dire i ver bali, in forza dei quali furono votati e divennero esecutivi siffatt storni a norma degli articoli 87, n. 10 e 93, n. 3 della legge suc citata: imperocchè, a senso dell'altro art. 124 della legge istess gli esattori o tesorieri non possono ugualmente pagare i manda eccedenti il fondo bilanciato, a meno che risulti dalle carte annes sevi che un corrispondente aumento sia stato autorizzato sull'ar ticolo cui si riferisce la spesa, o si tratti di mandati spediti d'u fizio dalla Deputazione provinciale a termini dell'art. 142 dell legge 20 marzo 1865, dei quali non potrà rifiutarsi il pagament quand'anche non esista fondo apposito stanziato sul bilancio, do vendo in questo caso farsi un tale pagamento con fondi materiai di cassa, salva la successiva regolarizzazione dei mandati medesim per cura del Municipio.

7° Forse occorrerà pure ai contabili qualche comunicazion di documenti per ciò che riflette le categorie 6ª dell'articolo 1° 2ª del titolo 2° dell'entrata, e 10ª tanto del primo che del second titolo dell'uscita, tutte riferibili alle contabilità speciali, nel qua caso si rivolgeranno egualmente al Sindaco. Frattanto sarà oppor tuno, intorno a queste quattro categorie, di rammentare tanto a contabili, quanto ai consiglieri comunali, le avvertenze contenut nelle note istruttive sui bilanci comunali in data 25 agosto 186 di questo Ministero, e specialmente quelle di cui a pag. 10 e 11 categoria 6ª, ed a pag. 19 e 20, cat. 10ª, tenendo per base che l norme quivi indicate sui bilanci, debbonsi pure estendere a' cont avuto riguardo alla diversa indole di questi due documenti.

§ 11. Se a vece di un fondo di cassa (art. 1° dell'entrata) risul tasse dal conto finanziario precedente una deficienza, si lascierann vuote tutte le colonne riferibili a tale articolo, e ne sarà fatt cenno, per cura del Consiglio comunale, in quella delle osserva zioni. Il contabile non potrà per altro darsene scaricamento su conto che rende, poichè la medesima dovette essere imposta nell parte 2ª del bilancio corrente, e se nol fu, dovrà stanziarsi a su tempo in quello dell'anno successivo, onde se ne possa poi spedir il mandato di discarico all'esattore o tesoriere e comprenderlo all fine dell'esercizio nel conto relativo.

§ 12. Nelle località dove la riscossione ed il pagamento dei tri buti diretti dovuti allo Stato sono a carico dei rispettivi Municipi e vi si provvede in via di appalto od altrimenti, il conto consun tivo comunale dovrà anche comprendere siffatti tributi in entrat alla categoria 5ª (tasse diverse) ed in uscita alla categoria 9ª

titolo 1° (spese diverse) e dovrà essere giustificato, quanto al primo, dai quinternetti, ossia ruoli originali di esazione, quanto al secondo, dalle quitanze dei versamenti fatti dal contabile nella tesoreria dello Stato in conto dei suddetti tributi, e dalla liquidazione debitamente risoluta ed approvata dall'aggio di riscossione spettante al contabile.

L'ammontare di questi tributi da portarsi, come sovra, in entrata, sarà indicato distintamente per ognuno di essi, inclusovi il relativo aggio d'esazione, e dovrà corrispondere esattamente a quello dei ruoli, ed essere compreso per intiero fra le somme incassate, sia riscosso o non, a meno che le condizioni particolari dell'appalto o dell'atto di nomina dell'esattore disponessero diversamente. Nell'uscita poi si porterà la sola porzione di detti tributi spettanti allo Stato, ed in articolo a parte, da descriversi nella categoria 2ª del titolo 1°, l'aggio d'esazione per la totalità degli stessi.

§ 13. Negli altri luoghi, cioè dove la riscossione dei tributi diretti non è a carico dei Comuni, si descriverà nell'entrata alla categoria 5ª il solo prodotto delle sovrimposte fattesi dai suddetti tributi per supplire alla insufficienza dei redditi comunitativi, e alla categoria 2ª della uscita il relativo aggio di esazione (1).

§ 14. Se l'ammontare dei tributi diretti dovuti allo Stato non fosse stato compreso nell'attivo e passivo del bilancio, si lascierà in bilancio la colonna 6ª tanto dell'entrata che dell'uscita, ma si inscriverà il suddetto ammontare alle colonne 7, 11 e 12 dell'entrata ed in uscita alle colonne 11, 13 e 17; spiegando in quella delle osservazioni la ragione di siffatta anomalia; e della maggiore entrata o spesa nuova che ne conseguono.

§ 15. L'inclusione generica del montare dei tributi diretti nell'entrata e uscita dei conti comunali non dispensa gli esattori dal renderne quegli altri conti più particolarizzati, a cui, in forza degli speciali regolamenti tuttora vigenti in alcune Provincie dello Stato, ovvero dei rispettivi contratti d'appalto o di nomina, fossero tenuti o venissero loro prescritti.

§ 16. La colonna delle osservazioni è riservata unicamente pel Consiglio comunale, il quale vi inscriverà tutte quelle dichiarazioni e schiarimenti che scorgerà necessari; l'esattore si asterrà perciò dal farvi qualsiasi scritturazione.

Invece esso, dopo il quadro dimostrativo delle contabilità speciali che deve essere intieramente riempiuto dal Consiglio comunale, renderà ragione, per quanto può essere a sua conoscenza,

(1) Queste istruzioni vogliono però essere messe in relazione colla legge 20 aprile 1871 che unificò col sistema degli *Esattori comunali* la materia della riscossione delle imposte.

di tutte le differenze che si presentano tra il bilancio ed il su conto, come altresì dei motivi delle esazioni non fatte o fatte in somma minore, e dei non seguiti pagamenti, quando ne ritenesse già i mandati; farà conoscere l'esito degli instati o praticati atti coercitivi contro i debitori morosi; indicherà i crediti che eg reputa inesigibili e dei quali chiede di essere scaricato, spiegandone i motivi, ed aggiungerà quelle altre osservazioni che creder necessarie a maggior chiarezza e giustificazione del suo conto, per illuminare il Consiglio comunale nella determinazione de residui attivi e passivi.

Tutte le osservazioni faranno richiamo al relativo numero d'ordine del caricamento e dello scaricamento.

§ 17. Allestito il suo conto, l'esattore lo presenterà in un sol originale alla Giunta municipale corredandolo in esatta corrispondenza colle partite di entrata ed uscita delle carte giustificative tra le quali non dovranno omettersi le seguenti:

1° Copia del conto dell'anno precedente;

2° Copia del bilancio riferibile all'anno di cui si rende conto

3° Il giornale delle ricossioni;

4° Il giornale dei pagamenti;

5° Il registro a matrice delle quitanze;

6° I ruoli dei redditi e dell'imposte speciali;

7° Il fascicolo di ordinati di stabilimento di quote inesigibil di condoni, di concessione di more ai debitori, e di autorizzazion per l'esazione di redditi straordinari non contemplati in bilanci

8° I mandati muniti dei loro recapiti, debitamente quitanzati e divisi ed ordinati in fascicoli corrispondenti alle varie categorie del conto come si è detto al n° 6°, § 11°.

Qualora qualcuno dei preaccennati documenti si trovasse pres l'uffizio comunale, il contabile ne farà richiesta al Sindaco.

§ 18. Ricevuto come sopra il conto dell' esattore, la Giun municipale vi unisce o pone tosto mano alla compilazione del su proprio, e li consegna al Consiglio comunale, il quale li rimet entrambi ai revisori stati previamente scelti a norma dell'art. 8 della legge 20 marzo 1865 pel loro esame e successivo rappor al Consiglio medesimo nella tornata ordinaria di primavera, co cui saranno entrambi esaminati e discussi nel modo e colle avvertenze stabilite dalla legge succitata e specialmente dagli articoli 8 86, 87, 93, 102, 116, 120, 121, 122, 123, 124, 126, 127, 128, 13 142, 225, 230 e 241 della medesima, non che dalla presente istruzione » (1).

---

(1) Istruzioni contenute nella Circolare del Ministero degli Interni, gennaio 1867, n. 325.

795. I conti delle entrate e delle spese non sono però *appro-
vati*, ma semplicemente *riveduti* dal Consiglio comunale (1). Questa
ocuzione è usata evidentemente perchè l'approvazione vera e
propria del conto appartiene al Consiglio di Prefettura.

796. Infatti, dopo aver il Consiglio deliberato sul conto, questo
viene rimesso al Prefetto che lo fa esaminare dagli uffici di ragio-
neria e poi lo sottopone all'approvazione del Consiglio di Prefettura.

Contemporaneamente al conto delle entrate e delle uscite del-
l'esattore, vuole pure essere esaminato e discusso quello ammini-
strativo della Giunta municipale; e questo pure deve essere rin-
viato alla Prefettura.

797. Le già citate Istruzioni Ministeriali del 1867 hanno trac-
ciato la procedura da seguirsi nell'esame ed approvazione dei due
conti, cioè di quello della Giunta, e di quello dell'esattore.

Anche qui riproduciamo le disposizioni che hanno relazione colla
materia.

« § 28. Entrambi i predetti conti colle relative deliberazioni e
con tutte le carte giustificative saranno trasmessi per cura del
Sindaco al Sottoprefetto del Circondario per la loro approvazione
definitiva, la quale emana, per quanto a quello dell'esattore, dal
Consiglio di Prefettura, a norma dell'art. 125 della più volte citata
legge 20 marzo, e per l'altro, cioè per quello della Giunta muni-
cipale, in conformità dell'art. 120 e seguenti della medesima.

§ 29. Nello scopo di ovviare che il Consiglio di Prefettura sia
costretto a non ammettere qualche partita d'entrata o di uscita nel
conto materiale per mancanza di sufficiente giustificazione o dovuta
regolarità, i Consigli comunali baderanno di unire al conto, oltre
i registri e documenti accennati nelle presenti istruzioni, quelle
altre carte che potranno rendersi necessarie dalla specialità del-
l'entrata e dell'uscita, e specialmente avvertiranno in quanto ai
mandati di pagamento:

1° Che vogliono esser muniti del bollo di centesimi 50
quando eccedano la somma di lire 30 ovvero questa somma è bensì
minore, ma è in acconto di credito eccedente le lire 30.

2° Che debbono essere quitanzati dalla persona a di cui
favore furono spediti, sia colla firma apposta al mandato stesso,
sia con quitanza separata, o per mezzo di un bianco segno unito
al medesimo e debitamente rilasciato; il segno di croce, poi, che
le persone illetterate sogliono apporre invece della firma dev'essere
corroborato dalla sottoscrizione di due testimoni.

3° Che i mandati per ispese, il di cui ammontare non è inva-
riabilmente determinato in bilancio, o il di cui pagamento dipende

---

(1) Art. 125, legge com. e prov.

da un atto da consumarsi nel corso dell'anno, debbono esser co redati da documenti giustificanti il preciso rilevare del debito l'accertamento del fatto da cui esso deriva, o tutte due quest circostanze a seconda dei casi; come per esempio:

I mandati per le spese, riguardanti le piccole provviste riparazioni, dovranno essere corredati delle note dei provveditor liquidate dalla Giunta;

Quelli di primo pagamento di stipendi e salari degli in piegati e serventi di prima nomina addetti al Comune, avran uniti i relativi atti della nomina e la deliberazione, quando tratti di aumento di stipendi o salari.

Quelli per impiego di capitali a frutto, ed in estinzio di debiti per acquisto di stabili e simili, saranno corredati del copia degli atti cui sono relativi;

Se però lo sborso del capitale dovesse eseguirsi in più una rata, basterà che questa formalità, adempiuta pel primo ma dato, sia richiamata nei successivi;

Quelli per i pagamenti derivanti da appalto di costruzio o grosse riparazioni, di grosse somministranze e simili, avran unito, il primo la copia del contratto e gli intermedii un certi cato del debitore dei lavori, o dell'economo, o di chi spetta, seconda dei casi, comprovante che il pagamento fatto è confor al contratto e non eccedente il valore delle opere o provviste g eseguite. Al mandato poi di saldo si dovrà unire il deconto fin sottoscritto in segno di accettazione dall'impresario, l'atto di c laudazione ed il certificato di non seguìti richiami dopo la pub cazione dell'avviso ai creditori verso l'appaltatore dipendentem dalla di lui impresa.

§ 30. I Consigli di Prefettura procederanno all'esame di que conto colla scorta dei titoli che vi sono a corredo, e riconosc tolo esatto e regolare, e tale da poter essere rettificato nel decr di approvazione, passeranno alla liquidazione del medesimo p mezzo di processo verbale esteso in calce al conto originale, condo il modulo che vi è inserto, annunciandovi altresì le ines tezze ed imperfezioni rilevate, affinchè servano di regola al c tabile ed al Municipio pei conti successivi.

§ 31. Nel procedere a tale sistemazione e approvazione, i C sigli di Prefettura non ometteranno di riempiere i due qua dimostrativi che fanno parte del modulo anzidetto servendo es non solo a far risultare la situazione della contabilità nelle va sue parti, siccome venne stabilita dai Consigli medesimi, ma an a riordinare la classificazione di quelle entrate ed uscite che foss state nel conto portate in una categoria diversa da quella appartengono per loro natura ed oggetto.

§ 32. Qualora taluno dei conti fosse viziato di tali imperfezioni l irregolarità che ne rendessero impossibile o troppo intricata la quidazione, potranno i Consigli ordinarne la riforma.

§ 33. Riavuti i due conti, debitamente approvati, il segretario munale riempirà, colla scorta di quello consuntivo, la parte rza del bilancio in corso, riportando nella medesima i residui tivi e passivi 186... e retro risultanti dal conto predetto e ne marrà una nota autentica all'esattore perchè curi la riscossione i primi, e perchè gli serva di norma, quanto ai secondi, per il gamento dei mandati che verranno su di essi emessi durante esercizio corrente.

§ 34. Una copia autentica del conto consuntivo e della relativa dinanza di approvazione sarà pure rimessa, contro ricevuta, al ntabile, per suo discarico, ed altra simile copia all' uffizio di efettura: l'originale sia di questo che di quello amministrativo, n tutte le carte giustificative dei medesimi, sarà depositato nel-rchivio comunale.

§ 35. Poichè la riscossione dei tributi diretti si eseguisce per palto, potendo accadere che, sebbene l'esattore siasi dato intero ricamento dei medesimi, vi rimanga però ancora qualche partita riscuotere pel suo conto particolare, in tale caso i relativi ruoli tranno rimanere a di lui mani, osservate in proposito le dispo-ioni dei vigenti regolamenti e dei rispettivi contratti di appalto. parimenti, se a termini di quelli l'esattore fosse ancora tenuto, ne è già stato dianzi preveduto, a rendere all'Autorità gover-tiva, od altrimenti un conto speciale per la riscossione dei sud-ti tributi diretti, gli saranno pure rimesse, contro ricevuta, le tanze dei versamenti da essi fatti nella tesoreria dello Stato in to dei medesimi.

n questo caso l'esattore sarà poi tenuto a rimettere al Comune a copia autentica di siffatto conto e del relativo decreto di appro-ione » (1).

798. Il Consiglio di Prefettura, chiamato dalla legge a discu-e i conti delle entrate e delle spese dei Comuni, pronuncia una a decisione. Così difatti è definito tale giudicato dall'art. 34 della ge 14 agosto 1862. Atto o provvedimento amministrativo può ritenersi la deliberazione del Consiglio comunale, la quale è getta alla revisione necessaria del Consiglio di Prefettura, ma non è del pari la decisione di quest'ultimo, la quale, laddove impugnata entro il termine fissato, acquista forza e produce effetti di cosa giudicata (2).

(1) Istruz. min., 21 gennaio 1867, n. 325.

(2) Nota del Ministero delle finanze al Ministero dell'interno in data ettembre 1870, n. 125 (*Man. degli Amm.*, anno 1870, p. 302).

799. Gli originali decreti dei Consigli di Prefettura circa i conti comunali, e le copie di essi che si rilasciano ai Contabili per loro scarico, sono sottoposti alla tassa di bollo. Le altre copie occorrenti agli uffici di Prefettura e Sotto-Prefettura possono farsi in carta libera, siccome atti fatti nell'interesse esclusivo del pubblico servizio (1).

800. Un Consiglio comunale, che intende ricorrere contro la decisione pronunciata dal Consiglio di Prefettura sul conto reso dal Cassiere del Comune, deve rivolgersi alla Corte dei Conti, giusta l'art. 125 della legge comunale, non essendo in tal caso aperto l'adito al ricorso al Governo del Re a termini dell'art. 231 della detta legge.

È giurisprudenza della Corte dei Conti che dopo l'abolizione dei tribunali del Contenzioso Amministrativo, i Consigli di Prefettura non pronunciano più vere e proprie sentenze in materia dei conti comunali e provinciali, ma solo decreti amministrativi, salvo ricorso ad essa Corte dei Conti. Ma però tuttavia l'appello da questi decreti è tuttora regolato giusta il procedimento contenzioso stabilito dal decreto 5 ottobre 1862; e deve quindi essere proposto nel termine di giorni 30 dalla data della notificazione di tali decreti. Questo termine è perentorio, e l'appello proposto dopo la sua scadenza è irricevibile (2).

Le sentenze dei Consigli di Prefettura in materia di conti comunali, portanti condanna a carico del Cassiere, devono essere notificate per mezzo di Usciere giudiziario. La notificazione fatta per mezzo del serviente comunale non può stabilire vera giuridica decorrenza di termine, giusta l'art. 35 del Regolamento 5 ottobre 1862 e non può considerarsi che come un fatto puramente amministrativo, col quale si porta a conoscenza della parte interessata l'esistenza della sentenza (3).

801. La Corte dei Conti pronuncierà con giurisdizione contenziosa in seconda istanza sopra gli appelli, dalle decisioni dei Consigli di Prefettura, intorno ai *giudizi dei conti* di loro competenza (4). Essa non ha quindi il mandato di giudicare semplici isolate ragioni di credito, ma pronuncia sull'intera contabilità.

— Le decisioni degli antichi Consigli di Prefettura essendo d'indole loro esecutive, possono, dopo la pubblicazione del Codice di procedura italiano, eseguirsi senza la presentazione della copia in forma esecutiva. Cass. Napoli, 22 aprile 1876 (*Man. degli Amm. com.*, anno 1876, p. 22

(1) *Nota* Minist. Interno, 5 maggio 1871 (*Manuale degli Amm. com.*, anno 1871, p. 159).

(2) Corte dei Conti 15 dicembre 1874 (*Man. degli Amm. com.*, anno 18 pag. 171).

(3) Circ. Min. Interni 20 ottobre 1869.

(4) Art. 34, legge 14 agosto 1863, n. 800.

La legge abolitiva del contenzioso amministrativo non ha fatto innovazione alcuna alla vera e propria giurisdizione della Corte in materia di contabilità (1).

Non è di competenza della Corte dei Conti il giudicare sulle opposizioni promosse dai Contabili, contro gli atti coattivi, che l'Amministrazione finanziaria esercita contro di essi (2).

802. È principio generale che ogni giurisdizione deve essere piena nella materia relativa. Fu quindi giustamente deciso che la Corte dei Conti, in forza della giurisdizione contenziosa che le spetta sui conti dei contabili e sui fideiussori solidali dei medesimi, è competente a giudicare delle eccezioni dei contabili e dei fideiussori all'azione contro essi diretta dall'amministrazione. La Corte può ordinare, in caso di condanna, la vendita della cauzione dei contabili, e per conseguenza può giudicare della validità ed estensione della cauzione medesima, quando se ne faccia controversia dai convenuti nel giudizio sui conti.

L'art. 2 della legge 20 marzo 1865 sul contenzioso amministrativo non esclude la competenza della Corte dei Conti a giudicare delle questioni, la cui risoluzione dipende dalle disposizioni del diritto comune, perchè l'art. 12 della legge stessa dispone che per essa non viene fatta innovazione alla giurisdizione della Corte dei Conti in materia di contabilità e di pensioni; e però, sebbene la sua giurisdizione sia limitata ai rapporti fra i contabili e lo Stato, nel giudicare su questa materia non le è vietato d'invocare e d'applicare le disposizioni delle leggi comuni per risolvere le questioni incidenti nel giudizio dei conti (3).

803. Ne consegue quindi che invano si invocherebbe l'intervento dell'autorità giudiziaria, alla quale farebbe difetto non la competenza propriamente detta, ma la giurisdizione.

804. Secondo la legge organica della Corte dei Conti le relative decisioni potranno essere impugnate coi rimedi straordinari del ricorso per annullamento e del ricorso per revisione. Il ricorso per annullamento è ammesso soltanto per motivo di eccesso di potere o d'incompetenza per ragione di materia. Il ricorso per revocazione è ammesso quando vi sia stato errore di fatto o di calcolo; quando per l'esame di altri conti, o per altro modo si sia riconosciuta omissione o doppio impiego; quando si siano rinvenuti nuovi documenti dopo pronunciata la decisione; o quando, finalmente, il giudizio sia stato pronunciato sopra documenti falsi.

---

(1) Legge 20 marzo 1865, all. E, art. 12.

(2) Corte dei Conti, 6 giugno 1873 (*Man. degli Amm. com.*, Anno 1873, 42).

(3) Parere del Consiglio di Stato, 17 gennaio 1874 (*Legge*, 1874, p. 106).

Spetterà in ogni caso alla Corte il giudizio sulle questioni di interpretazione delle sue decisioni (1).

805. Il Consiglio di Prefettura, anche dopo il passaggio in giudicato dell'ordinanza con cui approvò il conto dell'esattore, può ritornare, ad istanza delle parti, sulle sue decisioni per rettificare errori di fatto o di calcolo, e per esaminare nuovi documenti. La giurisprudenza inclina ad ammettere in certo modo una specie di nuovo esame quasi come in via di rivocazione del precedente decreto, anche quando non è più ammessibile il rimedio ordinario dell'appello alla Corte dei Conti. — « Nessuna disposizione di legge stabilisce un termine perentorio, entro il quale il Consiglio di Prefettura possa rivedere le sue decisioni dietro gravame dei contabili ; e ragioni di moralità, di giustizia e di pubblico interesse concorrono a rendere opportuna, anzi necessaria, siffatta operazione, ogniqualvolta vengano a scoprirsi *falsità, errori, omissioni, o duplicazioni di partite* » (2).

806. E già anteriormente lo stesso Ministro, d' accordo col Consiglio di Stato, aveva ritenuto che gli art. 44 e 45 della legge sulla Corte dei Conti non sono che l' applicazione dei principii generali di diritto che ammettono il rimedio della revocazione.

« Non esiste nella legge 20 marzo 1865 disposizione alcuna, la quale escluda dalla revisione i conti dei contabili comunali, e per conseguenza si devono seguire i principii generali sulla materia. Quindi, ancorchè sia trascorso il termine per il reclamo alla Corte dei Conti, i Consigli di Prefettura hanno la facoltà di procedere alla revisione delle proprie decisioni riguardanti i conti delle entrate e delle spese dei Municipii, ogniqualvolta sussistano i motivi pei quali è ammessa la revisione davanti alla Corte, vale a dire

se vi sia stato errore di fatto o di calcolo ;

o per l'esame di altri conti, o per altro modo si sia riconosciuta omissione o doppio impiego ;

se siansi rinvenuti nuovi documenti dopo pronunciata la decisione,

o il giudizio abbia avuto luogo sopra documenti falsi.

Però, a norma dell'attuale ordinamento amministrativo, vuolsi osservare per la revisione dei conti, quanto è disposto per il loro rendimento, e quindi occorre che la revisione sia proposta direttamente al Consiglio comunale per le sue deliberazioni, a termini dell'art. 85 della legge comunale, salvo il giudizio del Consiglio di Prefettura, a termini dell'art. 125 successivo » (3).

---

(1) Art. 42 a 48 della legge 14 agosto 1862, n. 800.

(2) Nota del Min. Int., 24 luglio 1871 (*Man. degli Amm.*, ann. 1871 pag. 278).

(3) Circ. Min. Int., 7 genn. 1869 (*Man. degli Amm. com.*, ann. 1869, p. 35

TITOLO XII.

I DAZI COMUNALI DI CONSUMO. GENERI SOGGETTI A DAZIO COMUNALE. — IL DAZIO NE' COMUNI CHIUSI E NE' COMUNI APERTI.

:07. *I dazi di consumo presso i Romani.*
:08. *I dazi di consumo in Italia nel medio evo.*
:09. *I dazi in Italia nell'evo moderno, e anteriormente alla legislazione attuale.*
10. *I dazi di consumo nel Belgio: loro abolizione.*
11. *I dazi di consumo in Francia.*
12. *La legislazione vigente italiana. I dazi governativi e i dazi comunali.*
13. *Studi e progetti di riforma. Il progetto Minghetti del 1875.*
14. *Il progetto Magliani del 1879.*
15. *Il progetto Crispi e Magliani per il* riordinamento dei tributi locali *del 1887.*
16. *Trattazione della materia.*

807. I dazi di consumo rappresentano una delle forme più ntiche e primitive di imposta: essi hanno poi spiccato carattere i imposta locale forse più che qualunque altra tassa.

L'istituzione dei dazi a Roma rimonta alle prime origini della ittà; vi erano sicuramente imposte di dazio, *portoria*, ai tempi ei Re: ci attesta appunto Livio che dopo la cacciata di Tarquinio, popolo fu affrancato dai dazi e dai tributi: *portoriis et tributis lebe liberata* (1).

L'abolizione non durò però per lungo tempo nella Repubblica, iacchè, essendo Consoli Emilio Lepido e M. Fulvio, i dazi furono stabiliti, attestandolo lo stesso storico di Roma. *Portoria quoque vectigalia iidem multa instituerunt* (2).

Sotto il nome *portorium* che etimologicamente accenna al balello che si riscuote all' introduzione nella città, era pure comreso il diritto di pedaggio: *vectigal quod in itinere praestari olet* (3). Ma però sotto questo nome principalmente si indicarono ropriamente i veri dazi interni o di confine, dogane: e appunto ltanto dei dazi vogliamo qui occuparci.

---

(1) TITO LIVIO, II, 9.
(2) TITO LIVIO, XI, 51.
(3) *Dig.*, XXIV, I, 21.

I *portoria* furono poi soppressi in Italia ai tempi di Cicerone per le vive opposizioni che avevano incontrato nelle popolazioni, a causa specialmente del modo vessatorio con cui venivano riscossi e lo stesso oratore addita come causa di tale impopolarità e della susseguente abolizione, non tanto le gravezze del balzello, quanto la durezza della sua riscossione: *non portorii onus sed portitorum injuria* (1). Presto però furono rimessi da Giulio Cesare e colpivano l'introduzione di merci straniere (2).

Nell'epoca imperiale naturalmente l'imposta indiretta *portoria* riprese grande sviluppo; e a quest'imposta andavano soggetti più che altro i generi importati per il traffico, e non quelli propriamente di consumo, i quali erano colpiti in modo diverso (3).

I *portoria* rappresentavano una specie di dazi di introduzione ma eranvi pure propri dazi di consumo sui generi alimentari *vectigalia rerum venalium.* Anche di questi parla Svetonio nella vita di Caligola: — « Vectigalia nova atque inaudita primum per « pubblicanos, deinde quia lucrum exuberabat, per centuriones « tribunosque praetorianos exercuit, *nullo rerum aut hominum « genere omisso, cui non tributi aliquid imponeret. Pro eduliis « quae tota urbe venirent certum statumque exigebatur* » (4).

Dal titolo IV del *Digesto de publicanis et vectigalibus*, e dall'altro titolo *De vectigalibus* del Codice, consta che le imposte di dazio cedevano in parte a favore dello Stato e in parte a pro dei Municipi.

I dazi erano dati in appalto tanto dallo Stato che dai Municipi e gli appaltatori erano detti *pubblicani* o *mancipes :* « pubblicani « autem dicuntur qui publica vectigalia habent conducta ». « Si « vectigal conductum a Republica cuiusdam Municipii habet, hoc « edictum locum habet ».

I modi di riscossione erano poi analoghi a quelli che si usano oggidì: dovevano i contribuenti dichiarare le merci, *recitare professiones*, e l'infedeltà delle dichiarazioni e il contrabbando, oltre la confisca del genere portavano gravi e severe pene. Il pubblicano riceveva le dichiarazioni dei privati, e i generi dichiarati non potevano essere introdotti senza il previo pagamento del dazio.

Di tutto questo complesso organismo e ordinamento dei dazi in Roma è rimasta ancora larga traccia nelle leggi romane, alle quali potrà largamente attingere chi voglia cognizioni più estese

---

(1) Cicerone, *Ad Attic.*, ii, 16.
(2) Svetonio, *In Caes.*, c. 43.
(3) *Dig.*, xxxix, iv, 16, § 7, *De public. et vectig.*
(4) Svetonio, *Caligula*, c. 40.

su una materia che ancora in oggi è regolata da molti di quei principii affermati appunto nelle leggi romane.

808. Caduto l'impero romano ed apertasi la nuova êra del medio evo, l'ordinamento delle tasse fu alla mercè delle esigenze di un potere regale, spesso lontano, che taglieggiava per ogni verso i vinti, e presto del potere feudale più vicino e più inesorabile ancora.

Sulle strade principali d'Italia, secondo scrive Luigi Cibrario, non v'era quasi castellania nè ponte che non avesse la sua dogana col nome di pedaggio. Dal che ne seguiva che i mercanti incontrassero ad ogni passo nuovi impedimenti, e dovessero sopportare nuove perdite e di tempo e di danaro.

I dazi sul traffico al minuto chiamavansi *lelda* (leyda), riscotevansi sul pane, sul vino, sul sale, sulle carni, sulle spezierie, da ciascun venditore di simili derrate, e in natura e in danaro. In qualche luogo eravi la *lelda* delle scarpe. In alcune terre i soli forestieri pagavan la *lelda;* in altre anche i borghesi. In qualche luogo non cadeva che sulla vendita; in altri nell'entrata e nell'uscita. Eranvi in alcune terre certi tempi nei quali la *lelda* si raddoppiava; così facevasi a cagion d'esempio in Avigliana, nei quindici giorni che precedevano e nei quindici che susseguivano la festa di Ognissanti.

Col nome speciale di *maletolte* si chiamavano le gabelle che s'imponevano sopra oggetti prima non gabellati, oltre, o contra i privilegi del Comune (1).

809. In Italia fu solo dopo il risveglio delle libertà politiche che si provvide a riordinare i dazi pubblici, e si recò un certo ordine in questa confusione; e il miglioramento della legislazione sui dazi sorse coevo collo sviluppo dei commerci e delle industrie.

Si attenuarono e si tolsero i vincoli alla circolazione, la quale si cercò anzi di rendere più che fosse possibile attiva colla migliorata viabilità e coll'accresciuta sicurezza.

Ma per naturale reazione fece le spese della diminuita imposta di movimento, una recrudescenza dei dazi sui consumi.

La *gabella del vino* formava uno dei principali proventi delle nostre repubbliche. Per lo Statuto fiorentino del 1345, essa era del 50 per cento sul prezzo di spaccio: e sorprende di ritrovare, nel barbaro latino del secolo XIV descritte per filo e per segno le più minute formalità dell'esercizio francese.

Nè qui staremo a rifare la storia dei tributi nei singoli Stati italiani: la quale non avrebbe del resto grande importanza. Sarà invece più utile accennare allo stato della legislazione daziaria in

(1) CIBRARIO, *Economia politica del Medio Evo.*

Italia anteriormente alla vigente legge unificativa del dazio d consumo, pubblicata il 13 luglio 1864.

La legislazione del dazio nelle varie provincie d'Italia anteriormente all'unificazione del Regno veniva così riassunta dall'onorevole Sella nell'atto che presentava il primo progetto di legge daziaria italiano.

« Nelle provincie dell'Emilia e della Lombardia, diceva l'on. Sella, e in tutte le provincie Meridionali, non vi ha Comune alcuno privo di tasse sulle consumazioni. Nelle provincie delle Marche e dell'Umbria, il maggior numero dei Comuni sopporta questa tassa, cioè: nelle prime, 227 Comuni sopra 255, e nella seconda, 152 sopra 176. Nelle provincie dell'antico Regno e in Toscana, la minoranza dei Comuni usa di questa forma d'imposizioni. Nelle antiche provincie, 236 Comuni sopra 2349 hanno un dazio di consumo e sopra i 246 Comuni Toscani solamente 6 sono in questo caso, cioè: Firenze, Livorno, Lucca, Pisa, Pistoia e Siena. Nel Regno italiano che conta 7719 Comuni, ve n'ha dunque 6824 che pagano il dazio di consumo, e 2435 che non lo pagano ».

810. Fra le legislazioni straniere, due meritano qui una menzione speciale: la belga e la francese. I due Stati così vicini tra loro, così omogenei in molti punti, e tali che per la posizione geografica come per tanti altri elementi non rappresentano quasi che una stessa Nazione, hanno battuto una via affatto diversa.

E ancora in oggi sono i due campioni dei due opposti sistemi della conservazione e dell'abolizione dei dazi.

Cominciamo dalla legislazione del Belgio.

L'istituzione dei dazi di consumo nel Belgio risale ad un'epoca antica. Ultimamente erano governati dal decreto imperiale 17 maggio 1807, e quindi offrivano con quelli di Francia molte analogie.

Questo sistema d'imposizioni eccitò nel Belgio vive opposizioni nei primi anni della rivoluzione del 1830.

Il movimento della pubblica opinione era già molto pronunciato nel 1847 tanto che il Governo credette dovere istituire, con decreto del 9 novembre, una giunta incaricata di studiare la questione.

Essa si pronunciò unanimamente per l' abolizione dei dazi; e propose di abbandonare ai Comuni, in cambio del reddito così soppresso, la contribuzione personale e quella delle patenti.

Non fu accolto allora il progetto della Giunta del 1847; ma non molti anni dopo veniva presentato il nuovo progetto del Ministro Frère Orban che divenne poi la legge 18 luglio 1860 abolitiva dei dazi di consumo.

811. Se per l'ardimento delle sue innovazioni, è piena d'importanza la legislazione belga, la francese, non lo è meno, per la tenacità nella conservazione dei dazi.

Le leggi fondamentali dei dazi sono ancor sempre in Francia quelle emanate dopo la grande rivoluzione, per quanto ivi pure non sia mancata l'opera necessaria per renderne più proficua l'esazione.

Anche in Francia, come vedremo essere pure legge tra noi, esistono dazi governativi e dazi comunali; ma se sta la medesima divisione, l'ordinamento degli uni e degli altri è affatto diverso.

Ai Comuni in Francia competono i diritti di *octroi* (derivati da *ottroium*, motto della bassa latinità, degenerazione della parola *auctoritas*), i quali sono esclusivamente veri e propri dazi di consumo, in opposizione ai dazi sulle bevande, *sur les boissons*, riservati specialmente al Governo, che sono ad un tempo dazi di consumo e di movimento (1).

I diritti di *octroi* si percepiscono, come già si disse, in ragione del consumo vero e presunto: e le materie imponibili sono distinte in cinque grandi categorie: bevande e liquidi, commestibili, combustibili, foraggi e materiali da costruzione.

Quanto alla riscossione dei dazi suddetti non vige la distinzione nostra fra Comuni aperti e Comuni chiusi: per la legge francese il modo di riscossione può dirsi unico e analogo a quello che si usa tra noi per i Comuni chiusi: il dazio si paga in ogni caso o all'introduzione nel Comune al *bureau de l'octroi*, o all'atto della fabbricazione se fatta *dans l'intérieur d'un lieu sujet*.

812. Il primo progetto di una legge daziaria per il nuovo Regno d'Italia, fu presentato nel 1862 dal Ministro Sella; e con molte modificazioni diventò poi nel 13 luglio 1864 la legge fondamentale sulla materia.

Per questa legge, i dazi di consumo venivano dichiarati governativi e comunali ad un tempo; e in certo modo, gli interessi dello Stato si intrecciavano con quelli dei Comuni, i quali avevano facoltà di sopratassare il vino e le carni, e di prendere in varie guise accordi collo Stato per la riscossione dei dazi.

Questa via di mezzo, prescelta fra due opposti sistemi, tendenti l'uno a rendere i dazi prettamente governativi e l'altro a renderli invece esclusivamente comunali, era additata dalla natura dei dazi stessi e dalle condizioni generali delle nostre Finanze pubbliche.

Il decreto legislativo 28 giugno 1866, aggravò il dazio sulle farine e sul riso, e si preoccupò di determinare con maggiore esattezza le materie suscettibili di dazio comunale.

Finalmente la legge 11 agosto 1870 ampliò ancora la facoltà nei

---

(1) G. B. Cereseto, *I dazi di consumo* nel *Digesto italiano*. Introd.

Comuni di imporre dazi per conto proprio ; e non si ebbero d'allora in poi ulteriori modificazioni nella legge daziaria.

813. Non mancarono però i progetti e gli studi.

La legislazione italiana tuttora vigente aveva accolto il principio della comunione dei cespiti daziari comunali e governativi: infatti i *dazi addizionali* ai governativi rappresentano (come si vedrà larghissima parte nelle imposte comunali di dazio.

Il Minghetti presentava nel 1875 un suo progetto di legge, col quale proponeva di battere una via assolutamente opposta. Lo Stato avrebbe applicato un dazio sulle bevande, senza compartecipazione alcuna a favore dei Comuni.

Ai Comuni doveva essere lasciata in compenso l'esazione delle tasse su tutti gli altri generi. I dazi sulla carne, sull'olio, sul burro sullo zucchero, tutti i dazi governativi insomma, esclusi quelli sulle bevande, dovevano passare ad impinguare i bilanci comunali.

Una tabella annessa al progetto di legge designava i generi che potevano essere tassati dai Comuni, e stabiliva il limite massimo della tassa, in omaggio ai principii di libero cambio.

Questo limite non oltrepassava ordinariamente il 20 per cento del valore, e scendeva talora al 10 per cento ; esso corrispondeva del resto quasi sempre ad un massimo già adottato nelle tariffe comunali vigenti.

Riguardo alle carni il limite certamente non era basso, imperocchè doveva essere questo l'articolo più fecondo, e dal quale i Comuni dovevano trarre le maggiori risorse ; vi era in compenso una sensibile mitigazione del dazio sulle farine, che formano il principale alimento della classe povera e che allora erano già colpite dalla tassa di macinazione (1).

814. Dopo il progetto dell'on. Minghetti si presenta, sia in ordine di data, che di importanza, quello proposto dal senatore Magliani, e presentato appunto alla Camera dei deputati il 2 marzo 1879.

Il senatore Magliani, dopo avere accennati i difetti e i pericoli inerenti alle novità radicali proposte dal suo predecessore Minghetti, restringeva in più angusti confini i suoi studi di riforma. « Noi siamo invece costretti, egli diceva, a trattare tema più modesto, quello di ordinare il dazio di consumo per modo che risponda agli interessi dei Municipi e dell'Erario pubblico, col minor possibile disturbo dei contribuenti e della produzione ».

---

(1) *Relazione* dell'on. Minghetti (Ministro delle Finanze), *sul progetto da lui presentato alla Camera dei deputati il 21 gennaio 1875* (Atti parlamentari, Camera dei deputati, Sessione del 1874-75, XII Legislatura, *Documenti*, n. 57).

Eliminati così i disegni di ardite innovazioni, l' onorevole Magliani veniva alle seguenti conclusioni, che possono dirsi la base delle sue proposte:

1° Che nelle condizioni presenti delle finanze italiane, e tenuto conto eziandio del carattere suo, il dazio consumo deve essere imposta governativa e comunale al tempo stesso;

2° Che riguardo alla parte che frutta allo Stato, conviene ridurre più che sia possibile la perequazione;

3° Che è mestieri dare col dazio-consumo più larghi proventi ai Comuni senza impoverire l'Erario;

4° Che occorre fare in guisa che il dazio di consumo non disturbi troppo gravemente la pubblica economia e non rechi indebito impaccio all'incremento di altre imposte importanti (1).

Però nemmeno questo progetto ottenne l'approvazione del potere legislativo.

815. Il riordinamento dei dazi di consumo fu ancora indirettamente discusso nel recente disegno di legge presentato dal Ministro dell'Interno (Crispi) e dal Ministro delle finanze (Magliani) per il *riordinamento dei tributi locali* (2).

Questo progetto autorizzava anzitutto il Governo a pubblicare un testo unico delle leggi daziarie, da molto tempo riconosciuto più che necessario.

Non portava però modificazioni sostanziali nel sistema daziario, ma tendeva con opportune disposizioni a meglio regolare i rapporti tra il Comune e lo Stato.

Nella relazione ministeriale si facevano notare gli inconvenienti a cui si trovava esposto lo Stato ad ogni quinquennio per la rinnovazione degli abbuonamenti coi Comuni, e si proponeva che per l'avvenire i canoni di abbuonamento sarebbero stati determinati dal Ministero in ragione dei canoni vigenti, *in guisa che resti consolidata a favore del Governo la somma totale dei canoni pel quinquennio in corso.*

Il Comune non avrebbe più dovuto trattare direttamente collo Stato, ma quando non avesse creduto di accettare il canone proposto, avrebbe dovuto ricorrere alla Deputazione provinciale. Nel caso di accoglimento del reclamo, la Deputazione, *mantenendo invariata la somma totale dei canoni attribuiti all'intera Provincia,* avrebbe dovuto essa procedere a nuovo riparto fra i Co-

---

(1) *Relazione al progetto di legge presentato dal Ministro delle finanze* (Magliani), *per il riordinamento dei dazi di consumo, alla Camera dei deputati, il 28 marzo 1878.*

(2) Disegno di legge presentato nella seduta 19 novembre 1887 (*Atti Ufficiali,* Leg. XVI, 2ª sess., 1887, Camera dei deputati, *Doc.*, n. 13).

muni o fra i Consorzi della Provincia, secondochè si trattasse d reclamo di un Comune o di un Consorzio (1).

Con questo, si tendeva « a rendere normale e *legalizzare* lo stato presente, e a togliere allo Stato i motivi di grave conflitto dello Stato con le rappresentanze locali ».

Seguivano poi alcune altre disposizioni di ordine secondario, relative alla delimitazione delle linee daziarie, alle introduzioni temporanee di generi soggetti a dazio, al trattamento dell'uva fresca alla tassa sulle bestie da macello, e ad alcune esenzioni a favore dello Stato (2).

Finalmente lo stesso disegno di legge proclamava l'abolizione de dazio di minuta vendita nei Comuni chiusi, e l'esenzione dal dazio di minuta vendita nei Comuni aperti a favore di tutte le Società cooperative per la distribuzione di generi alimentari fatte dalle Società ai proprii soci « *ancorchè non gratuite*, purchè ne fosse escluso ogni e qualunque scopo di lucro, o di maggiore rimunerazione agli apporti sociali » (3).

Questo progetto di legge però naufragò, dopo lunga discussione alla Camera dei deputati.

816. Premessi questi cenni sommari intorno alla legislazione sui dazi di consumo, tratteremo brevemente dell'ordinamento dei dazi comunali in generale, passeremo poi a parlare dei generi soggetti a dazio comunale sia nei Comuni aperti che nei Comuni chiusi.

Finalmente, tratteremo della diversa forma di esazione dei dazi nei Comuni aperti e nei Comuni chiusi.

CAPO I.

Ordinamento dei dazi comunali. Pagamento dei dazi: il procedimento ingiunzionale e il procedimento contravvenzionale — Gli abbuonamenti e gli appalti.

817. *I dazi di consumo. Necessità di determinare gli atti che inducono la presunzione di consumo.*
818. *Comuni aperti e Comuni chiusi.*
819. *I Comuni aperti.*
820. *I Comuni chiusi.*
821. *Frazioni aperte di Comuni chiusi.*

---

(1) Progetto cit., art. 8 e 9.
(2) Art. 10 e 16, ivi.
(3) Art. 17 e 18, ivi.

817. Il nome stesso dell'imposta, *dazio di consumo*, ne ndica di per sè l'oggetto economico e giuridico. Tutti i generi che presentano facilità di smercio e che sono destinati a provvelere ai bisogni cui si soddisfa colla consumazione delle merci stesse, hanno economicamente il carattere dell'imponibilità, e giuridicamente hanno tale carattere quelli designati a ciò dalla legge, negli *atti* dalla legge preordinati e prestabiliti.

Abbiamo accennato agli atti in cui la tassa diventa esigibile, giacchè se è certo che materialmente il momento non può essere che un solo, quello cioè in cui avviene il consumo reale, è però roppo naturale l'avvertire l'impossibilità assoluta in cui si sarebbe rovata il più delle volte la pubblica amministrazione, nel movinento commerciale, nei vari passaggi delle cose tassabili, di colpirle n quel tempo, in cui dallo speculatore o dal produttore passano nel consumatore, e anzi, in quel tempo appunto in cui il consunatore va man mano servendosene e impiegandole ai bisogni della ita. Tutte le leggi hanno sempre mirato a colpire il consumo elle sue finali conseguenze, ma, attesa l'accennata difficoltà insuerabile, hanno dovuto fermarsi a certi momenti più caratteristici di più evidente constatazione, ed accettarli come equivalenti per resunzione assoluta al vero consumo. Nè la nostra legge avrebbe otuto far diversamente, sotto pena di riuscire inapplicabile nel atto.

818. E fu appunto la necessità di supplire con presunzioni *uris et de jure* e con finzioni legali, alla difficile prova del conumo effettivo, che rese necessario di dar norme diverse per i omuni chiusi e per gli aperti, i quali non si prestavano ugualnente all'esperimento di uno stesso sistema.

Invero la legge 3 luglio 1864 divideva a questo riguardo e a uesto scopo i Comuni in cinque categorie, in ragione del numero egli abitanti, e stabiliva quali Comuni, in ragione di tale divione, si dovessero considerare chiusi, e quali aperti.

« Sono Comuni:

« Di 1ª classe quelli di una popolazione agglomerata superiore 60,000 abitanti;

« Di 2ª classe quelli di una popolazione agglomerata da 40,001 60,000 abitanti;

« Di 3ª classe quelli di una popolazione agglomerata da 20,001 40,000 abitanti;

« Di 4ª classe quelli di una popolazione agglomerata da 8,001 a ,000 abitanti;

« Di 5ª classe quelli di una popolazione agglomerata inferior a 8,001 abitanti;

« Di questa divisione si farà constare per Decreto reale » (1

I Comuni di quinta classe erano dichiarati aperti, ed erano d chiarati chiusi quelli compresi nelle altre quattro classi.

La legge 28 giugno 1866 modificava questa disposizione, ridu cendo a quattro le dette categorie; però manteneva la stessa d sposizione per quanto riguarda il criterio, secondo cui i Comu si devono ritenere chiusi od aperti.

« Per l'applicazione delle nuove tariffe, i Comuni sono divisi quattro classi, e per la riscossione dei dazi in esse determina è mantenuta la distinzione di Comuni chiusi, e di Comuni aper

« Sono Comuni di 1ª classe quelli di una popolazione agglom rata superiore a 50,000 abitanti;

« Sono Comuni di 2ª classe quelli di una popolazione agglom rata da 20,000 a 50,000 abitanti;

« Sono rispettivamente Comuni di 3ª e 4ª classe quelli, che p la legge del 3 luglio 1864, n. 1827, erano di 4ª e di 5ª classe;

« Conseguentemente le prescrizioni dei due primi capoversi de l'art. 5 di detta legge, non sono applicabili che ai Comuni de prime tre classi;

« Si applicheranno alla 4ª classe le disposizioni dell'art. 5, st bilite per i Comuni di 5ª classe » (2).

E questa è in oggi la divisione ancora in vigore.

In senso dell'articolo 4 della legge del 1864, la classificazione d Comuni doveva risultare da *Decreto Reale*.

E questa classificazione si ebbe appunto nel Decreto del 22 lug 1870, tuttora in vigore.

Dal combinato disposto dell'art. 5 della legge del 1864, e d l'art. 3 della legge del 1866, che stabiliscono la divisione dei Comu in categorie, a seconda del numero degli abitanti, per gli effe del dazio, si rileva che i Comuni di 4ª classe, vale a dire que aventi una popolazione inferiore a 8,001 abitanti, sono *Comu aperti*, e gli altri sono *Comuni chiusi*, a meno che condizio speciali topografiche, non inducano a classificarli diversamente

819. I Comuni aperti hanno la caratteristica speciale dell'a titudine all'esazione di un dazio territorialmente molto più este di quello riservato ai Comuni chiusi; poichè mentre in questi, l consumo si colpisce soltanto nei limiti della cerchia della lin daziaria, spesse volte anche assai ristretta, e non esistono al contribuenti al di là di « quei che un muro ed una fossa serra,

(1) Art. 4, legge 3 luglio 1864.

(2) Art. 2, e decr. legge 28 giugno 1866.

per lo contrario nei Comuni aperti, dentro e fuori l'agglomerato, tutti i consumatori sono ugualmente contribuenti, nè vi sono altri limiti tranne quelli della circoscrizione comunale « senza alcuna distinzione tra il villaggio ed il cascinale perduto fra i campi ».

In compenso però l'attitudine all'esazione nei Comuni aperti è molto meno, diremo, intensiva che nei chiusi; giacchè in questi, qualunque consumo, esplicantesi col fatto dell'introduzione, è egualmente colpito, purchè avvenga nei limiti della cinta daziaria, mentre nei Comuni aperti soltanto il consumo che si esplica col fatto della vendita al minuto è colpito, e qualunque altro consumo va esente del tutto. Nei primi, tutti sono contribuenti, nei secondi, i veri contribuenti non sono i consumatori, ma gli esercenti vendite al minuto.

È facile notare quanto sia necessariamente ingiusto (e vedremo anche quanto vessatorio e fiscale) il sistema dei dazi sui Comuni aperti. L'aver preso come presunzione di consumo il fatto della vendita al minuto, ha portato due conseguenze ugualmente gravi e ripugnanti anche all'indole economica della tassa di dazio: prima, quella di colpire non tutti i consumatori, ma solo una parte, la più povera, quella cioè costretta a provvedersi dei generi a piccole partite; seconda, quella di aver quasi tolto il carattere di indiretta alla tassa, giacchè in sostanza si risolve nel fatto in una tassa diretta di esercizio, e se si colpisce il piccolo consumo in definitiva, ci si giunge soltanto per fatto della ripercussione, che è pure fenomeno comune a tutte le imposte dirette, e in certo modo facendo dell'esercente un esattore forzato.

Ma è altrettanto però facile il riconoscere come nei Comuni aperti bisognerebbe, o rinunziare ai dazi, o senz'altro accettare il sistema della legge. Meglio certamente sarebbe ricercare ad ogni consumatore il dazio dovuto per qualunque genere introdotto nelle abitazioni, e tassarlo volta a volta; ma ognuno vede l'impossibilità pratica di far ciò, poichè se con molte cautele si può riuscire a vigilare gli esercizi, limitati di numero e riducibili meno difficilmente ad una certa uniformità, non si potrebbe mai in nessun modo portare la stessa vigilanza nelle case dei privati, e le Amministrazioni si troverebbero impotenti a constatare le contravvenzioni a carico dei privati consumatori.

Nè si potrebbe estendere il dazio indistintamente a carico dei venditori all'ingrosso ed al minuto, perchè, facendolo, si correrebbe sicuro pericolo di tassare due volte lo stesso genere. Infatti, più la vendita è fatta a partite considerevoli, e più si è lontani dal momento vero del consumo, mentre solo le vendite al minuto porgono la garanzia di essere sempre l'antecedente prossimo di quel consumo che si vuole colpire, libero lasciando il passo agli scambi e al commercio.

820. Nei Comuni aperti la circoscrizione daziaria, si confond con quella amministrativa. Invece i Comuni chiusi di regola, ag effetti della legge in esame, hanno una circoscrizione daziari diversa da quella amministrativa: non tutto ciò che si consum nel Comune è soggetto al dazio, ma ciò soltanto che si consum *entro* la cinta, ossia ciò che viene introdotto nella cinta, equiva lendo l'introduzione al consumo.

Un grande principio di uguaglianza è rispettato tra consumato e consumatori: la tassa ha pur sempre il grave difetto di esser non proporzionale alla ricchezza dei consumatori, bensì invero rag guagliata al consumo materiale, criterio tutt'altro che retto distribuzione d'imposta, ma se non altro non si verifica il fatto de l'esenzione assoluta a favore di certe persone, ordinariamente l più agiate. Però anche qui l'uguaglianza, anche puramente mat riale ed aritmetica, non è nemmeno assoluta, poichè fuori dell cinta, il consumatore è sottoposto a legge diversa, benchè abitant nella circoscrizione territoriale dello stesso Comune.

La denominazione di *chiusi* data ai Comuni delle tre prim categorie, nasce appunto dall'essersi considerati gli stessi siccom compresi in tutto o in parte entro una linea reale o immaginari fissata, nel primo caso dalle mura, dai fossati, dai bastioni, e dall parte in cui i Comuni toccano il mare, fiumi, laghi e canali, dall riva dei medesimi; e, nel secondo caso, dall'autorità ammini strativa.

821. Da questo appare chiaramente che una frazione del ter ritorio comunale potrà non essere considerata come Comune chius agli effetti del dazio, quantunque sia tale la parte principale e pi importante costituente il *borgo* o la *città*, circondata dalle mur dai fossati, dai bastioni. Il rimanente del territorio comunale fuo di questa cinta è invece, in tal caso, parificato ai Comuni apert e il dazio di ciascuno vi si riscuote, come in questi, soltanto sull vendita al minuto e non già all'introduzione.

Le frazioni al di fuori del recinto daziario d'un Comune chius sono parificate ai Comuni aperti per il modo di percezione dei daz ma non hanno personalità propria e non cessano di essere un dipendenza del Comune chiuso di cui fanno parte. Così nell'appalt di un Comune chiuso si comprende quello della frazione posta fuor la cinta.

Abbiamo detto e rilevato altrove che la classe dei Comuni apert viene determinata dalla popolazione, ma per la frazione fuori d cinta, considerata come Comune aperto, la popolazione che serv a definire la classe cui la frazione appartiene, non è quella costi tuita dalla frazione sola, bensì quella che risulta dal censiment attribuito all'intero Comune chiuso di cui la frazione fa parte.

822. Oltre ai Comuni chiusi, ai Comuni aperti e frazioni aperte ei primi, la legge daziaria contempla un'ultima categoria, i *Co-uni contermini*, che propriamente sono quei Comuni aperti che trovano in una certa vicinanza coi chiusi, e che per una tale ondizione di fatto, furono oggetto di disposizioni speciali nella gge daziaria.

Nel regolamento governativo si ha come una definizione o meglio escrizione di detti Comuni all'art. 67, dove, a proposito dei con-orzi, è detto che questi non possono costituirsi che fra Comuni ontermini « in continuazione corografica ».

Le parole *continuazione corografica* accennano che è conter-ine ad un altro Comune quello il di cui limite o confine tocca limite o confine dell'altro Comune.

823. Dopo aver tracciato così a larghi tratti l'ordinamento ei dazi comunali, gioverà esaminare separatamente:

1° Quali garanzie la legge dia all'Amministrazione daziaria er conseguire il pagamento del dazio dai singoli contribuenti;

2° Quali siano i rapporti fra il Comune e il Governo nel-esazione dei dazi: e con quale sistema possa procedere il Comune l'esazione dei dazi: sotto il quale aspetto, occorrerà parlare del-abbuonamento dei Comuni col Governo, della riscossione dei dazi economia, e della riscossione dei dazi per appalto.

Sezione I.

Il pagamento del dazio. Procedimento ingiunzionale e procedimento contravvenzionale.

Pagamento dei dazi. La bolletta di pagamento.
Necessità della prova scritta.
Errori nel pagamento.
Inesatta applicazione della tariffa.
*L'*ingiunzione.
L'ingiunzione è il primo atto coattivo, ma non è il titolo esecutivo. Il titolo esecutivo è la tassa già legalmente accertata.
Opposizione all'ingiunzione.
La contravvenzione: *il verbale relativo.*
La multa fissa e la proporzionale.
Partecipazione degli agenti daziarii nella multa.
Sequestro dei generi caduti in contravvenzione.
Rimessione del contravventore all'autorità amministrativa.
Prescrizione dell'azione penale.

824. All'entrata nella cinta daziaria dei Comuni chiusi, e prima procedere alla macellazione e d'introdurre generi soggetti a dazio

negli esercizi nei Comuni aperti, si deve dichiarare ciò che si in troduce e in quale quantità. In seguito a questa dichiarazione l'uffici daziario procede alla liquidazione del dazio, e lo riscuote rila sciando al dichiarante, quale ricevuta, la bolletta di pagamento (1

La bolletta deve essere conservata fino a operazione daziari compiuta, sia che si tratti di dazio in Comune aperto o di dazi in Comune chiuso.

I generi fino a tanto che sono nell'esercizio (nei Comuni apert debbono essere muniti di *bolletta*, poichè l'introduzione non pu avvenire senza che siano da quella accompagnati: e smaltito tutt il genere la bolletta rimane inutile e viene ritirata dall'uffizia daziario. Di conseguenza gli agenti daziarii quando entrano nell'e sercizio, o rinvengono generi scoverti da bolletta hanno diritto accertare la contravvenzione.

Diversamente procede la cosa in ordine all'introduzione nei Co muni chiusi, dove i generi devono presentarsi muniti di bollett soltanto alla barriera daziaria; e una volta introdotti nel recin chiuso si trovano nella stessa condizione dei generi che esco dagli esercizi dei Comuni aperti.

825. La legge del 1864 stabilisce espressamente che « ver rilasciata al contribuente, nell'atto del pagamento della tassa, u ricevuta, ossia *bolletta*, che sarà il solo documento valido a prova l'eseguito pagamento ».

Si potrà derogare al rigore della legge supplendo con equipo lenti; e dato anche che gli equipollenti in regola generale n siano ammessibili, si potranno accettare in casi eccezionali?

A nostro avviso occorre procedere con una distinzione.

Il soddisfacimento della tassa come tale, non potrà altrimen provarsi che colla bolletta; mancando questa per qualunque s pur grave motivo, nessuno equipollente sarà ammissibile, ed pagamento dovrà considerarsi come non fatto, quando non ne fac fede lo scritto precostituito.

Ma quando siasi ottemperato a questa necessità, il diritto comu farà sorgere in favore di chi pagò due volte l'azione dell'indebi per ottenere appunto restituzione del primo pagamento fatto *si causa*. Allora soltanto e per i soli effetti civili, qualunque mez comune di prova sarà ammissibile, appunto perchè allora solo rientra nell'esercizio di un'azione comune. Con che da una par nulla si toglie alla garanzia del Comune, dello Stato, o dell'a paltatore, e dall'altra si rende omaggio ai principii d'equità e d diritto.

826. Può avvenire che il contribuente paghi per errore u

(1) Art. 10, legge 1864.

assa non dovuta, o che viceversa, l'Amministrazione non esiga er errore una tassa che è dovuta.

Più facilmente ancora può verificarsi che il contribuente paghi er errore *più* di quanto avrebbe dovuto, o che viceversa l'Amministrazione esiga *meno* di quanto ad essa spetterebbe.

Nel primo caso il contribuente è protetto dall'azione comune per ipetizione di indebito. L'autorità daziaria non può invece domanare al contribuente il pagamento di un dazio che non richiese, ovendosi supporre che vi abbia volontariamente rinunciato, salvo en'inteso i casi di frode.

Nel secondo caso furono date norme speciali contenute nell'articolo 12 della legge del 1864.

« L'azione pel rimborso delle differenze provenienti da errori i calcolo nella esazione, o da inesatta applicazione di tariffa, si rescrive tanto per l'Amministrazione, quanto pel contribuente, el termine di due anni. Scorso questo termine, l'Amministrazione onserva per un altro anno il diritto al risarcimento del danno offerto verso l'impiegato imputabile della mancata o incompleta iscossione.

I termini qui stabiliti non hanno applicazione quando è constaata la frode ».

Infatti, troppo pericolosa sarebbe riuscita all'Amministrazione aziaria, nel tema di rimborso di semplici *differenze*, l'applicazione igorosa della *condictio indebiti* che l'avrebbe tenuta per lungo esponsabile di errori che facilmente il contribuente avrebbe poato verificare, trattandosi nel caso più di errore aritmetico che iuridico.

Quindi al contribuente può competere secondo i casi l'esercizio ella vera e propria azione per ripetizione dell'indebito, e l'azione peciale per *rimborso delle differenze*, secondochè si tratti di rrore nell'applicazione della legge, o soltanto di errore di calcolo di inesatta applicazione della tariffa.

827. L'erronea applicazione di tariffa dà diritto a rimborso, favore del contribuente come dell'Amministrazione, esperibile urante il termine di due anni.

Ma può domandarsi: è *inesatta applicazione di tariffa* soltanto meno esatto in confronto del genere introdotto, alla tariffa viente nel Comune; oppure si ha anche inesatta applicazione di ariffa quando il Comune, male interpretando le tariffe annesse lla legge, colpisce i generi in una misura maggiore di quella ermessa?

La Cassazione di Napoli, ritenne che la breve prescrizione bienale fosse applicabile nel primo caso, e non anche nel secondo, erchè altrimenti si verrebbe ad aggiungere alla legge, la quale

ha voluto avere riguardo agli inevitabili errori degli agenti, e no alle illegalità delle imposte decretate dalle Amministrazioni; tant è vero che parlò di *inesatte applicazioni di tariffa*, e non di *ap plicazioni di tariffe inesatte*, ossia illegali (1).

La Suprema Corte di Roma non accettò questa giusta distinzione e ha ritenuto che la prescrizione triennale dovesse applicarsi « no solo quando si tratti di ripetere quanto si fosse pagato oltre l misura stabilita nella tariffa comunale, ma altresì quando si tratt di azione per rimborso di ciò che si fosse pagato coerentement alla tariffa comunale, ma al di là di quella misura che venne au torizzata dalla legge » (2).

Evidentemente questo equivale ad aggiungere alla legge.

828. Quando l'Amministrazione daziaria non abbia ricevut il dovuto pagamento, è in diritto di ottenere, coattivamente quant le è dovuto dal contribuente. A ciò, si provvede colla esecuzion sui beni.

La materia è regolata dalla legge del 26 agosto 1868, n. 4548 e relativo Regolamento del 15 novembre 1868, n. 4708.

E gli stessi principii hanno applicazione tanto per la riscossion fatta direttamente dallo Stato, quanto per quella fatta dal Comune o dall'appaltatore che venga sostituito all'uno o all'altro.

« Le disposizioni contenute nella presente legge sono applica bili anche a vantaggio dei Comuni per l'esazione delle tasse e pen pecuniarie, e spese di giustizia a loro dovute per il dazio di con sumo, salvo le convenienti diversità di forma, che saranno indi cate dal Regolamento suddetto » (3).

Alla esecuzione sui beni dei debitori si provvede col sistema del l'ingiunzione.

L'*ingiunzione* consiste nell'ordine emesso dall'autorità daziari di pagare entro quindici giorni, sotto pena degli atti esecutivi, l somma dovuta.

Essa deve contenere, oltre alla designazione della persona o dell persone debitrici, e della somma dovuta, la indicazione chiara e precisa della *causa* del debito, la distinta della liquidazione e tutt gli elementi sui quali si fonda la domanda, non che la sede del-l'ufficio presso il quale devesi eseguire il chiesto pagamento.

L'ingiunzione deve essere resa esecutoria e vidimata dal pretore nella cui giurisdizione risiede l'ufficio che la emette, qualunque sia la somma dovuta (4).

---

(1) Cass. Napoli, 15 gennaio 1876. *Il dazio-consumo*, § 344.

(2) Cass. Roma, 8 maggio 1883 (*La Corte Suprema*, anno 1882, p. 104).

(3) Legge 26 agosto 1868, 4548, art. 6.

(4) Art. 7, *Reg.* 15 novembre 1868. Se il pretore però negasse il visto all'ingiunzione, qual rimedio competerebbe all'ufficio daziario?

L'intimazione della ingiunzione si fa per mezzo di usciere nei nodi determinati dalla procedura civile per le citazioni.

All'ingiunzione deve precedere (eccettuati i casi d'urgenza) un ıvito al pagamento in forma amministrativa, spedito ai debitori, el quale sarà enunciata in modo chiaro e succinto la causa del ebito con assegnazione del termine di giorni 10 a pagare. Però il ifetto di questo preavviso non rende illegale l'atto d'ingiunzione.

829. L'ingiunzione rappresenta il primo atto coattivo, l'atto reambolo all'esecuzione, come si definì il precetto nella proceura comune. Necessariamente quindi la ingiunzione deve essere ondata su un *titolo* che sia base e ragione dell'incoata esecuzione.

Si volle, è vero, da taluni ritenere il contrario; e a questa opiione si accosta anche il Gianzana.

« Per spiccare l'ingiunzione, non è necessario che la stessa si asi su titolo di sorta, quale sarebbe il verbale di contravvenzione, ltrimenti là dove si ha maggior bisogno dell'ingiunzione, perchè i è di fronte a chi non si è potuto sorprendere in contravvenione, questa verrà a mancare, e l'appaltatore dovrà assoggettarsi lunghe liti, non senza avvertire che con ciò il mezzo della conravvenzione, che è facoltativo, si finisce col renderlo obbligaorio » (1).

Ma, a nostro avviso, è necessario che l'ingiunzione, che è atto i procedura, sia sorretta da un titolo, e non potrebbe essere tale la emplice dichiarazione dell'ufficio daziario, e peggio ancora quella ell'appaltatore, contenuta nell'ingiunzione.

Il titolo non può aversi che o nella *denuncia del contribuente*, nel *contratto di abbuonamento*, o in un *verbale di contravenzione*; e in questo senso si pronunciò la Corte Suprema di oma, sostenendo nulla qualunque ingiunzione non fondata su uno questi tre titoli (2).

830. Quando per qualunque motivo il contribuente creda di sere gravato dall'ingiunzione, per essere questa irregolare nella rma, o perchè con essa gli si chieda una tassa non dovuta, o ovuta in somma minore, gli è lecito coll'*opposizione* alla stessa, a promuoversi davanti all'Autorità giudiziaria, far valere le sue igioni.

E anche senza che sia ancora stata intimata ingiunzione, il

Riteniamo, col prof. GIANZANA (*Comm. Dazio-consumo*, I, 285 bis), e l'ufficio potrebbe richiamarsene al Tribunale civile in Camera di Conglio, a senso degli art. 778 e 782 proc. civ., e in caso analogo così dese la Corte Suprema di Torino. — Cass. Torino, 2 maggio 1874, *Giur.*, nno 1874, p. 476.

(1) GIANZANA, *Comm. cit.*, vol. I, 4285 bis.

(2) Cass. Roma, 3 aprile 1883 (*Corte Suprema*, 1883, 218).

contribuente anzichè farsi attore in un giudizio di opposizione può istituire un vero e proprio giudizio di merito per discuter in esso i suoi diritti.

In ogni caso, è esclusivamente competente il Tribunale, trattar dosi di controversia relativa ad imposta.

Unico modo poi per rendere ammessibile l'opposizione all'ingiur zione è il pagamento fatto al competente ufficio, giustificato dall bollette; e non basterebbe il deposito a mano dell'usciere fatto senso dell'art. 680, valido solo a sospendere l'esecuzione; nè va rebbe una offerta giudiziale fatta per atto d'usciere, ed in qualsia modo vincolata.

Non crediamo occuparci più a lungo del contenzioso daziar civile, perchè al riguardo valgono i principii generali in mater di imposte, e di cui tratteremo diffusamente in apposito titolo d Commento (1).

831. Il mancato pagamento del dazio dà luogo a carico d contribuente all'esecuzione sui beni col sistema dell'ingiunzion ma può dar luogo anche a procedimento penale e all'applicazio di una pena.

La contravvenzione alla legge daziaria si constata mediante pr cesso verbale. Le forme da osservarsi nella compilazione dello stes sono date dal Regolamento generale.

« L'ufficio dove furono portati i generi e condotti i contravve ventori deve compilare immediatamente il processo verbale.

Nel processo si deve indicare la data, il nome, cognome e qu lità degli scopritori della contravvenzione, dei contravventori e d testimoni, se ve ne sono; il fatto che costituisce la contravve zione con tutte le circostanze di luogo e di tempo; la qualità, quantità ed il valore dei generi in contravvenzione; gli artic della legge a cui si riferisce la contravvenzione e la dichiarazio dei contravventori.

Il processo verbale, previa lettura, sarà sottoscritto dai contra ventori, dagli scopritori della contravvenzione e da chi lo ha co pilato.

Se vi è chi non sappia scrivere, o se il contravventore ricu di sottoscrivere, se ne farà menzione sul verbale.

Il contravventore ha diritto d'averne copia.

Il processo verbale fa fede in giudizio fino a prova contraria » (

832. La legge del 1864 comminava una multa non mino del dazio dovuto, nè maggiore del quintuplo contro chiunque in qualsiasi modo, tanto nei Comuni chiusi che negli aperti sott-

---

(1) G. B. Cereseto, *Il Comune nel diritto tributario*, vol. II, tit. XI.
(2) Art. 58, Reg. 1870.

esse o tentasse sottrarre gli oggetti al pagamento della tassa dovuta (1).

E stabiliva una multa dalle lire 5 alle lire 150 per ogni contravvenzione agli altri obblighi della legge.

La multa proporzionale fu raddoppiata dal decreto legislativo del 1866, e portata così al *decuplo* del dazio frodato; venne poi ancora aggravata quasi senza limiti dall'ultima legge del 1870 colla seguente disposizione, applicabile particolarmente ai contribuenti dei Comuni aperti: « *L'atto di vendita al minuto sarà considerato come l'apertura di un esercizio non autorizzato e darà luogo alla contestazione della frode* » (2).

Al riguardo di questa disposizione è sorta una controversia ben importante.

La presunzione di frode che investe non la sola merce venduta, ma l'intero esercizio e i generi che vi si contengono, varrà nel caso di dazio sulle bevande esclusivamente, o in tema di qualunque altro dazio?

La Suprema Corte di Roma, nella sentenza in data del 10 gennaio 1885 (Ciccelli-Darmain), decise che, in caso di constatata contravvenzione a carico di un negoziante di farina all'ingrosso, sorpreso a vendere al minuto, si dovesse esigere non la multa proporzionale su tutto il genere trovato in magazzino, ma la semplice multa sul genere venduto. E ciò argomentò dall' avere la legge nei precedenti capoversi dello stesso art. 5 avuti di mira esclusivamente certi generi ivi specificatamente nominati, *ossia il vino, gli alcools ed i liquori* (3).

833. Per rendere più solleciti e vigilanti gli agenti daziari si concede loro una quota sul provento della multa.

« Tutte le somme esatte per contravvenzioni, dopo prelevato il dazio e le spese, saranno pagate per due terze parti a titolo di premio a coloro che hanno scoperta o sorpresa la contravvenzione. Il rimanente andrà per due terzi a profitto della massa delle guardie daziarie, e l'altro terzo sarà ripartito fra il capo dell'ufficio nel quale si è fatto il processo verbale, e colui che avrà avuto la direzione degli scopritori della contravvenzione.

Quando lo scopritore fosse un solo, ovvero non vi fosse un dirigente, allora quest' ultimo terzo spetta per intero al summenzionato capo d'ufficio ».

---

(1) Art. 20, legge 3 luglio 1864. Il decreto leg. del 1866 porta il massimo della multa al decuplo (art. 11, decr. leg.).

(2) Art. 5, legge 11 agosto 1870.

(3) *La Corte Suprema*, anno 1885, p. 114. Tale giurisprudenza è censurata dal GIANZANA, *Comm. daz.*, vol. I, 35 e seg.

834. Tanto la multa quanto il debito del dazio sono ugualmente garantiti dal privilegio dello Stato e per esso dell'appaltatore, sui mobili sequestrati e su tutti gli oggetti del debitore aventi relazione colla tassa.

Il sequestro è concesso in qualunque caso in cui occorra, sia per accertare meglio la contravvenzione, sia per assicurare il pagamento del tributo; e vi si addiviene dagli agenti daziarii con quelle precauzioni che crederanno migliori senza intervento d'autorità, ma erigendo processo verbale di quanto si faccia (1).

La Corte Suprema di Roma ritenne in proposito di sequestro, che mentre a pro dello Stato compete il privilegio non solo sulle merci sorprese in contravvenzione, ma anche sui recipienti in cui sono contenute, ai Comuni per l'art. 14 della legge del 1864 compete il privilegio sulle merci, e non anche sui recipienti, poichè quest'articolo estendendo ai Comuni il privilegio sulle merci cadute in contravvenzione, non richiamò il privilegio speciale di sequestro dei recipienti (2).

Stando alla lettera dell'art. 11, della legge del 1864, sembrerebbe che sul prezzo ricavato dalla vendita degli effetti colpiti da dazio ed accessorii, si dovesse prima pagare la tassa, poi la multa e infine le spese; o almeno che concorrendo ugualmente tali ragioni creditorie, dovessero essere tacitate per contributo, quante volte quel prezzo non bastasse a pagar tutto. — Invece deve ritenersi che le spese di giustizia sono preferite alle tasse, poichè queste ultime non avrebbero potuto ricuperarsi, senza l'erogazione delle prime (3).

835. Il procedimento penale per contravvenzione al dazio può anche essere sospeso pel fatto della rimessione del contribuente all'amministrazione daziaria.

« Prima che il giudice competente pronunci definitivamente, il contravventore, con domanda da lui sottoscritta, e che sarà considerata come irrevocabile, può chiedere che l'applicazione della multa nei limiti del massimo e del minimo, sia fatta dall'amministrazione daziaria.

Dove la riscossione è fatta dal Comune, la decisione amministrativa verrà pronunciata senza che sia dato di eccedere il massimo della pena e sotto l'osservanza della legge e del presente Regolamento, senza limite di somma, dall'autorità municipale.

---

(1) Art. 22, legge 3 luglio 1864.

(2) Cass. Roma, 9 settembre 1881, Comune d'Asti. — Fogliati, *Giurispr. Casal.*, anno 1881, pag. 48, e *Corte Supr.*, Roma, anno 1881 pag. 1141.

(3) Art. 1956, n. 1, 1960 e 1961, Cod. civile; Cass. Roma, 12 maggio 1879 (*Il dazio cons.*, I, 2274).

Verificandosi associazioni di frodatori o frode assicurata, la decisione deve essere rimessa al giudice ordinario (1).

La somma fissata dall'autorità amministrativa dietro la istanza del contribuente, si esige mediante ingiunzione (2).

Allorchè il contribuente si è rimesso al giudizio dell'autorità amministrativa, il giudice penale non può più essere investito della cognizione della causa (3).

Nel caso in cui l'esazione dei dazi sia stata dal Comune affidata ad un appaltatore, competerà a questo, oppure al Comune, di liquidare la multa a carico del contravventore?

Da taluni non si esitò di ritenere che avesse a decidere il capo dell'ufficio daziario, e quindi anche l'appaltatore, quando a lui fosse stata commessa la direzione dell'ufficio.

Si trasse argomento anzitutto dalla lettera della legge, che dà tali facoltà all'*amministrazione daziaria* e non già all'*autorità amministrativa*, per conchiudere, che essendo nel caso l'amministrazione passata nell'appaltatore, con la trasmissione del contratto di appalto, si doveva ritenere anche trasfuso in lui il potere in esame.

Questa tesi non fu accettata dal Ministero, il quale ritenne che « l'applicazione delle multe in via amministrativa compete sempre alle autorità municipali, sia che il Comune amministri direttamente il dazio, o che l'abbia dato in appalto » (4).

836. Per l'azione penale la prescrizione è di un anno. L'articolo 24 della legge del 1864, dispone in proposito:

« L'azione per le contravvenzioni e le defraudazioni, si prescrive entro un anno dal giorno in cui fu commessa la contravvenzione ».

L'interruzione della prescrizione dell'azione penale, è regolata dalle norme generali di diritto. Quando in ragione della pena, la contravvenzione daziaria prenda carattere di delitto, come sarebbe nel caso dell'art. 21 della legge del 1864, gli atti di procedura interrompono la prescrizione. Quando invece la contravvenzione daziaria sia punibile con semplice pena di polizia, gli atti di procedura non producono verun effetto in conformità di quanto è disposto all'articolo 140 del Cod. pen., pei reati punibili con pene di polizia (5).

---

(1) Corte app. Venezia, 30 aprile 1878 (*Foro ital.*, III, 30 c.).
(2) Art. 54, Reg. 1870. Conf. art. 148, legge com. e prov.
(3) Cass. Roma, 24 gennaio 1883 (*Corte Suprema*, 1883, pag. 252).
(4) Minist. Finanze, 2 febbr. 1870.
(5) Cass. Roma, 15 novembre 1882, Malega-Lambertini (*Corte Supr.*, Roma, anno 1882, pag. 799).

SEZIONE II.

Gli abbuonamenti dei Comuni col Governo. L' esazione dei dazi in economia e per appalto. — Gli agenti daziarii.

837. Gli abbuonamenti dei Comuni col Governo.
838. *Comuni chiusi abbuonati.*
839. *Comuni aperti abbuonati.*
840. Esazione dei dazi in economia.
841. Esazione per appalto.
842. *Il contratto di appalto.*
843. *Il Comune può concedere i vari cespiti di dazio a vari appaltatori?*
844. *L'appaltatore può concedere esenzioni o riduzioni del dazio a favore di alcuni contribuenti?*
845. *Rapporti fra l'appaltatore che cessa e quello che subentra.*
846. *Atti stipulati col primo appaltatore.*
847. Segue.
848. *Responsabilità dell'appaltatore.*
849. *Diritti dell'appaltatore. Il privilegio del* solve et repete.
850. *Variazioni nel territorio avvenute in pendenza del contratto di appalto.*
851. *Variazioni nella classificazione del Comune.*
852. *Mutazione di tariffe.*
853. *Diminuzione o abbuono di canone in dipendenza di casi fortuiti o di forza maggiore.*
854. *Diritto nel Comune di risolvere in qualunque tempo il contratto di appalto.*
855. *Il subappalto.*
856. *I Consiglieri comunali non possono assumere nè l'appalto nè il subappalto dei dazi.*
857. *Gli* agenti daziarii.
858. *Agenti daziarii nei Comuni chiusi.*
859. *Agenti daziari nei Comuni aperti.*

837. I Comuni possono esigere, oltre i dazi locali, anche quell governativi, quando per contratto di *abbuonamento* stipulato cc Governo ne abbiano assunto l'esazione.

Con questo sistema il Comune diventa quasi un appaltatore de dazi di fronte al Governo.

L'abbuonamento è di regola duraturo per un quinquennio. I prezzo d'abbuonamento è stabilito sulla media degli incassi nett fatti nel precedente quinquennio, aggiungendovi un tanto per naturale incremento della ricchezza pubblica.

L'abbuonamento è sempre circoscritto nei limiti del territori del Comune abbuonato; quindi avvenendo uno smembramento (parte del territorio, l'abbuonamento passa in proporzione nel nuov

Comune da cui viene a dipendere amministrativamente la detta parte di territorio.

« Se i Comuni, considerò giustamente la Corte Suprema di Roma, potessero abbuonarsi col Governo, pei dazi che colpiscono la consumazione di altri Comuni, si perderebbe addirittura quel sommo vantaggio che la legge volle in principal modo conseguire nell'autorizzare l'abbuonamento; e se allo Stato resterebbe sempre più facile la riscossione del balzello, i Comuni abbuonati si trasmuterebbero in speculatori, e le località tassate si troverebbero in peggiori condizioni. Imperocchè il dazio non sarebbe più governato secondo la necessità dei luoghi che sopportano la tassa, ma secondo le esigenze di altre diverse località, e tutto si farebbe non in contemplazione d'interessi generali, sibbene con rispetti ad interessi locali, che di fronte ad un altro Comune non avrebbero in sè alcuna ragione di legittima prevalenza » (1).

838. La distinzione tra Comuni chiusi ed aperti, ha anche degli effetti particolari nel tema degli abbuonamenti.

Incominciando a parlare dei Comuni chiusi, devesi osservare che solo ad essi è conceduta piena la facoltà dell'abbuonamento, inquantochè ciascuno degli stessi ha capacità ad abbuonarsi direttamente col Governo; il che non ha ugualmente luogo pei Comuni aperti, i quali trattano col Governo non come singoli, ma riuniti in Consorzio.

Ma qui potrebbe sorgere una difficoltà. Quei Comuni, i quali per ragione di popolazione dovrebbero appartenere alla categoria dei Comuni chiusi, e che per contingenze locali furono dichiarati aperti, potranno singolarmente ottenere di abbuonarsi col Governo? Pare doversi ritenere che non si possa contestare siffatto diritto, perchè quei Comuni, nella loro essenza, sono chiusi.

Altra facoltà speciale accordata ai Comuni chiusi abbuonati, è quella di poter variare le tariffe del dazio governativo, del quale abbiano assunto a loro rischio l'esazione (2).

839. Nei Comuni aperti gli abbuonamenti sono stipulati non già da ciascun Comune, ma dai Consorzi di più Comuni.

Il sistema degli abbuonati distinti per ciascun Municipio, trovava necessariamente gravi difficoltà d'attuazione pei Comuni aperti, perchè avrebbe portato un'eccessiva mole di rapporti del Governo, con moltissimi Comuni di pochissima importanza. Coll'istituzione

---

(1) Cass. Roma, 2 marzo 1881 (*Il dazio cons.*, Es. II, § 472).

(2) Art. 1, legge 11 agosto 1870. Nel progetto di legge per il riordinamento dei dazi di consumo proposto nel 1879 dall'on. MAGLIANI, questa facoltà era stata tolta come pericolosa per lo Stato, o per il benessere dei Comuni stessi.

dei *Consorzi volontari di Comuni aperti*, si provvide a togliere gl'inconvenienti che sarebbero derivati dall'abbuonamento coi singoli Comuni.

Tali consorzi altro non sono, se non la riunione di Comuni finitimi, aventi in complesso una popolazione non inferiore a 10,000 abitanti, che assumono per una somma complessiva dal Governo, l'appalto dei dazi di consumo, salvo a dividersene il carico fra di essi in ragione di popolazione, di movimento d'affari, e secondo che l'equità e la giustizia suggeriscono. La condizione che la legge richiede per la costituzione di questi Consorzi, si è la contiguità corografica dei vari Comuni associati (1).

I Comuni aperti non possono variare le tariffe dei dazi governativi.

Essendo tanto nelle frazioni fuori la cinta, quanto nei Comun aperti, il numero dei generi colpiti da dazio governativo, molt più limitato di quello che nol sia nei Comuni chiusi, la legge ha voluto impedire che i diritti dell'Erario potessero venire pregiudi cati da inconsulte riduzioni di tariffa riflettenti il dazio governativo.

Quando i Comuni aperti volessero accordare facilitazioni ai con tribuenti, vi provvederanno coll'esenzione e colla minore tassazion dei generi soggetti ad addizionali od a dazi puramente municipali.

840. Il Comune può riscuotere il dazio in economia, cioè pe mezzo di agenti suoi proprii, che sotto la sua responsabilità e pe suo conto provvedano all'esazione.

841. Il Comune può invece cedere ad altri l'esazione del dazi col sistema degli appalti.

Mediante il pagamento di una somma proporzionata al ricav presuntivo, si concede all'appaltatore di riscuotere il dazio, e lo s investe dei diritti che competono al Governo o al Comune. Cos resta assicurato al Governo o al Comune, un provento certo. quando il Comune ha assunto per abbuonamento dal Governo diritto di esigere i dazi governativi, investendo l'appaltatore de diritto di riscuotere anche la imposta comunale, riesce a sempli ficare con molta economia di spese, la doppia esazione.

842. L'appalto si fa, come di consueto, dopo le prescritt pubblicazioni ed avvisi, per incanto a mezzo di offerta segreta dell somma che s'intende di corrispondere all'Erario per la cessione de diritto di esazione durante un periodo di tempo, ordinariament di cinque anni. L'offerente nella scheda d'offerta deve unire l prova d'avere depositata una somma a garanzia dei canoni ch dovrà pagare negli anni pei quali durerà l'appalto. A quegli ch fa offerta migliore è data la preferenza.

---

(1) Art. 66, Reg. 1870.

Avvenuta l'aggiudicazione nelle forme stabilite dalla legge sulla ontabilità generale dello Stato, e dalla legge comunale e provin- iale, si stende il relativo verbale, e questo è sottoscritto da chi resiede all'asta, dall'impiegato che vi interviene, dall'aggiudica- ario, da due testimoni e dall'ufficiale pubblico che l'autentica (1).

Sin dal momento ch'è avvenuta l'aggiudicazione della riscossione ei dazi di consumo l'aggiudicatario è vincolato verso l'appaltante, entre per parte di quest'ultimo, il vincolo legale è assunto sotto condizione sospensiva, se si tratta di Comuni, dell'approvazione a parte dell'autorità tutoria; e dell'approvazione del Ministero ompetente, se si tratta dello Stato (2).

843. Oggetto dell'appalto è d'ordinario la riscossione del com- lesso dei dazi di consumo in un dato Comune. Però non è vie- ato, per ottenere un maggior provento alle finanze comunali ercè un concorso più numeroso di offerenti, di dividere in più otti i cespiti del dazio di consumo da mettersi all'asta. Occorrerà erò che gli aggiudicatari si intendano fra loro onde concentrare d affidare ad un unico ufficio la riscossione, nello scopo di non endere gravoso al pubblico siffatto frazionamento; il che si verifi- herebbe quante volte il contribuente non dovesse sottostare ad na sola verificazione per i vari generi (3).

844. L'uguaglianza dei cittadini di fronte alla legge dell'im- osta, principio politico e giuridico ad un tempo, impedisce che n Comune per considerazioni particolari possa esonerare dal dazio, *atione personae* determinati contribuenti. Quindi, per quanto ai omuni abbuonati sia lecito di *variare le tariffe* stabilite pei dazi overnativi nei limiti della legge, tale facoltà dovrà sempre eser- tarsi in contemplazione di generi determinati e non delle per- one particolari che li consumano.

Questi principii sono però ugualmente applicabili in tema di ppalto gerito da un privato? Potrà egli validamente stipulare a vore di taluni contribuenti speciali esenzioni o facilitazioni?

Se l'Amministrazione comunale ha e deve avere a scorta l'inte- sse generale, l'appaltatore non ha nella gestione che un inte- sse personale, e deve essere lasciato giudice dell'interesse suo: la giustizia nella distribuzione dei tributi può da tal fatto risen- re quel detrimento che si verificherebbe quando tale trattamento praticasse direttamente dal Comune.

Invero, se coll'accordare esenzioni personali il Comune viene mpre a *perdere* qualche cosa, intatto invece rimane il provento

---

(1) Art. 96, Reg. di cont., 4 settembre 1870.
(2) Art. 113, Reg. citato.
(3) Circ. Min. fin., 2 gennaio 1873.

daziario, quando la relativa imposta sia appaltata: e la facilita zione concessa dal privato appaltatore non nuoce al Comune, cui l'appaltatore paga integra quella somma che l'appaltatore i parte condona al contribuente con cui ha contrattato. In realt non si ha esenzione del contributo, ma sostituzione di contribuent rispondendo lo appaltatore di quanto quegli non paga.

Però se sono pienamente validi ed efficaci i patti conchiusi da l'appaltatore coi contribuenti, coi quali siensi stabilite riduzio alla tariffa o altre facilitazioni di simile natura, a ragione d patti stessi può talora incorrere l'appaltatore in gravi responsabilit

Così se un appaltatore nell'imminente scadenza del suo contrat avesse procurato artificialmente una straordinaria introduzio negli esercizi o nella cinta daziaria, allo scopo di sfruttare olt i limiti dell'onesto e del giusto i cespiti daziari in frode del C mune o dell'appaltatore susseguente, giustamente dovrà esse tenuto pei danni con tale fatto illecito arrecati (1).

845. Eccettuato il caso di frode e di dolo, il secondo app tatore non può nulla pretendere dal primo sotto pretesto, per ese pio, che la merce introdotta negli esercizi in Comuni aperti n fosse ancora passata in consumo effettivo.

Ciò è troppo giusto, perchè risponde ai principii regolatori d dazio: e d'altra parte i contribuenti sarebbero di soverchio senza ragione aggravati, ove l'appaltatore che subentra al prec dente potesse ritornare sui conti da essi regolati col primo.

L'appaltatore primo non poteva rifiutarsi di lasciare introdur negli spacci quanta più merce i contribuenti volessero, ed egli d percepire i guadagni non faceva che usare di un suo diritto. Sareb assurdo che l'esercizio di un proprio diritto esponesse all'obblig zione di pagare un'indennità.

846. L'articolo 43 del regolamento del 1870 stabilisce c l'abbuonamento *vale pel tempo stabilito nel relativo contrat*.

Nel determinare il tempo della durata dell'abbuonamento bisog avere attenzione alla durata del contratto d'appalto; perchè ness amministratore può validamente impegnarsi in un contratto al l là del tempo in cui egli cessa di essere tale.

E poichè l'esercente che s'abbuona deve sapere la condizione i colui col quale contratta, così è che contraendo per un tem maggiore lo fa a tutto suo rischio e pericolo.

Ma che dovrà dirsi quando un appaltatore succede ad un al non per lo spirare del termine, ma per effetto di risoluzione d primo contratto?

---

(1) Cass. Roma, 10 agosto 1882, Manara, Marmori, Fortuna (*Co Supr.*, 1882, p. 731), App. Genova, 25 novembre 1881 (*Eco di Giuris.*, anno 1882, p. 22).

In questo caso piacque a taluni ritenere che il nuovo appaltare potesse non riconoscere il contratto di abbonamento, pel principio che *resoluto jure dantis resolvitur et jus accipientis;* e ie l'ultimo appaltatore dovesse riconoscere il fatto del suo precessore, solo quando lo stesso fosse un avente causa direttamente il primo, come in tema di subappalto.

A noi pare meno giusta una tale distinzione. Verissimo che l'abuonamento stipulato per un termine maggiore di quello inerente la durata dell'appalto, non possa avere effetto di fronte al nuovo nministratore subentrante ad appalto finito: *nemo dat quod non ibet,* e nel caso, il primo appaltatore al di là del termine dell'appalto stipulava non sul fatto proprio ma sul fatto altrui.

Ma quando l'abbuonamento fu stipulato per un tempo compreso ella durata dell'appalto, esso diventa un atto compiuto regolarente dall'*autorità daziaria competente,* e deve avere i suoi fetti di fronte a qualunque modificazione che possa avvenire ella persona dell'appaltatore: scada egli dall'ufficio per risoluzione contratto o per cessione dell'appalto, ciò deve essere indifferente al contribuente che trattò coll'ufficio daziario e non con un rivato come tale.

847. Continuiamo a studiare il caso più frequente di cessaone di un primo appalto per essere spirato il termine prefisso l'appalto stesso.

Abbiamo già indicato ad esempio alcuni atti del primo appaltare che vincolano il successore, ed altri che non lo vincolano: pare che dalle nozioni date fin qui si possa desumere la regola enerale che il nuovo assuntore del dazio deve rispettare il *diritto uesito* dei contribuenti, e che può modificare e revocare invece ianto rientra nei limiti di una semplice *facoltà.*

Così il contribuente che ha debitamente pagato il dazio non iò più essere ricercato da chicchessia: il contribuente che ha ritto a restituzione per effetto di transito, deposito, ecc., ha ntro chicchessia azione per ottenerla.

Se quando il contribuente fa uscire la merce in deposito dal omune chiuso sia succeduta altra amministrazione a quella con ui contrattò, ha diritto al rimborso rimpetto alla amministrazione tuale; perchè veramente il creditore con cui ha relazione, è il omune.

Quando si tratti di semplici facoltà, gli atti relativi sono sempre vocabili, come è ben naturale.

Nel passaggio da una all'altra amministrazione, la nuova ha ritto di non riconoscere le concessioni facoltative fatte dalla recedente o di revocarle. Così i nuovi appaltatori possono intiare al proprietario che ha ottenuto una concessione in deposito,

di portar fuori della zona di sorveglianza, i generi il cui deposit entro zona fu precedentemente permesso (1).

Del pari, quando la nuova amministrazione non trovi sufficient la garanzia prestata alla precedente, può a mente dell' art. 190 Cod. civ. esigerne una più efficace. Tale apprezzamento della nuov amministrazione deve però essere suffragato da dubbi seri sull solvibilità dei fideiussori.

Ciò che si disse delle semplici facoltà vale anche pei dirit non regolarmente acquisiti. Giovi a spiegazione un esempio.

Il dazio delle carni diventa esigibile nel momento della mace lazione. Se siasi pagato dal contribuente per comodo suo u somma in antecedenza, e intanto succeda altro appaltatore a queg cui fu pagato il dazio anticipato, sarà dovuto un nuovo dazio a nuovo appaltatore, se la macellazione avvenga quando egli già er stato investito dell'appalto. In tema di macellazione non può valer la presunzione di consumo ammessa per gli altri generi colla intr duzione nei locali di minuta vendita: quindi l'introduzione de l'animale nell'ammazzatoio non importando macellazione, non dav luogo a diritto di esigere il dazio. Il pagamento fatto a detta intr duzione, sia a comodo dell'Amministrazione daziaria, sia a como del contribuente, è sempre pagamento anticipato, e come tale no può pregiudicare i diritti di colui al quale, pagandosi in tempo d bito, sarebbe spettato.

848. Quale è la responsabilità dell'appaltatore nell'eserciz della riscossione dei dazi, di fronte ai contribuenti?

In certo qual modo la questione qui proposta si riannoda quell'altra gravissima della responsabilità dello Stato pel fatto d suoi funzionari; ed anzi da autorevoli scrittori si volle che norme stabilite a determinare la responsabilità dello Stato dov sero ugualmente applicarsi nel caso dell'appaltatore.

È risaputo come in questi ultimi tempi andò prevalendo u giurisprudenza che potrebbe dirsi tendente alla quasi assoluta irr sponsabilità dello Stato, teoria che nella dottrina e nel foro è stata dottamente propugnata dal Mantellini; e questa stessa gi risprudenza si volle applicata a riguardo dell'appaltatore.

Secondo cosiffatta teoria, per determinare quando l'amministr zione sia responsabile del fatto de' suoi agenti, il criterio da s guirsi è il seguente. L'amministrazione rispetto agli atti dei su funzionari non incontra responsabilità quando tali atti si attengo alla sua personalità politica, o governativa; cioè quando lo Sta agisce *jure imperii*, poichè allora opera nell'interesse della S

(1) Cass. Roma, 23 gennaio 1882 (*Giorn. Dazio Cons.*, II eserciz, pag. 946).

età; è invece responsabile quando il fatto dei suoi agenti riguarda sua personalità civile, o amministrativa, vale a dire quando gisce per mezzo di essi *jure gestionis*.

Nel primo caso il privato leso nel suo diritto da un funzionario n può pretendere soddisfazione dallo Stato, ma solo con un'azione r risarcimento di danni può rivolgersi contro il funzionario a rmini dell'articolo 1151 Codice civile. Nel secondo caso, poichè Stato opera come persona privata, deve quindi uniformarsi alle rme comuni; e il privato leso dal funzionario potrà rivolgersi ntro lo Stato a mente dell'articolo 1153 del Codice civile (1).

In applicazione di tali principii fu ritenuto che quali atti comuti dal funzionario *jure imperii* dovessero considerarsi quelli tti diretti ad impedire la frode e la contravvenzione alla legge ll'imposta.

Si tratta in tal caso di una funzione inerente all'esazione delimposta; ed è di pubblica ragione che non si commetta alcuna ode alle leggi che ne tutelano lo incasso, e, se commessa, intessa che sia punita (2).

Si hanno atti compiuti dallo Stato per mezzo dei suoi agenti, *re gestionis*, ad esempio nel tema di deposito o della custodia lla merce sequestrata. Allora lo Stato (o chi ne fa le funzioni) ranno responsabili della negligenza dei loro agenti, trattandosi gestione patrimoniale. Ma non sarà lecito dire che durò troppo mpo il sequestro e chiamare responsabile l'amministrazione del nno risentito dalle merci depositate e custodite; poichè si verbbe ad influenzare l'azione dell'autorità.

« Trattandosi di *cattiva custodia* e simili, allora si fa luogo a regola testè accennata. Imperocchè se è vero che il privato n può declinare la vigilanza e le cautele, cui deve usare la pubca amministrazione, è altrettanto vero, che questa non può rmettersi di trasandare i riguardi necessari per conservare quella oprietà privata che resta sottoposta alla sua vigilanza e alla sua ɔezione » (3).

La Corte Suprema di Roma ha ritenuto che i suesposti principii ıno da applicarsi non solo nel caso di riscossione dei dazi fatta ettamente dallo Stato o dal Comune, ma anche nel caso di esane fatta dall'appaltatore, e *a favore* di lui. Sarebbe così tolta garanzia che finora si credeva rimasta a buon diritto ai con-

---

1) Cass. Roma, 17 maggio 1877 (*Corte Suprema*, Roma, anno 1877-78, g. 678.

2) GIANZANA, *Comm.* cit., vol. I, 323 *bis*.

3) Cass. Roma, 8 febbraio 1883 (*Corte Suprema*, Roma, anno 1883, g. 143).

tribuenti contro la prepotenza degli appaltatori: la loro pie
responsabilità.

Non è qui il luogo di discutere la questione gravissima di
ritto, diretta a determinare i limiti della responsabilità dell'amn
nistrazione, sia questa rappresentata dall'ente principale Stato,
dall'ente Comune. Ma quand'anco si dovesse accettare in tut
l'estensione la teoria di sopra accennata, non correrebbe mai ide
tità tra il caso dell'appaltatore e quello dell'autorità comunale
governativa che direttamente procedono alla esazione dei dazi.

Gli atti dall'appaltatore compiuti in forza della concessione
appalto, rientrano piuttosto nella categoria degli atti di gestion
e riscuotendo i dazi non a vantaggio dell'amministrazione,
principalmente in vista del vantaggio proprio, egli non è e n
rimane che un puro e semplice privato, soggetto quindi a
norme di diritto comune. E quegli atti stessi che compiuti da
Stato o dal Comune, sarebbero esplicazione del *jus imperii*, e
guiti dall'appaltatore diventano atti di gestione.

849. La legge dispone che alla riscossione dei canoni
dazio stipulati da esercenti associati, o dai Comuni sono appli
bili le norme ed i modi di procedura per l'esazione della tasse
registro; fra i quali modi e norme si ha pure l'eccezionale pr
legio del *solve et repete* (1).

Da ciò parrebbe doversi conchiudere, che dovessero riten
esclusi gli appaltatori dal privilegio in discorso, perchè se il le
latore avesse inteso estendere il privilegio del *solve et repe*
agli appaltatori, li avrebbe senz'altro nominati, come appunto tr
necessario nominare i Comuni di fronte allo Stato.

Nè senza ragione sarebbe stato questo diverso trattamento. L
teresse pubblico esigeva che all'Erario dello Stato e dei Com
non venissero improvvisamente a mancare per giudiziali conte
zioni dei contribuenti, i fondi necessari allo adempimento
pubblici carichi, e per provvedere a questa suprema urgenz
costituito, in deroga al diritto comune ed a favore dello Stat
dei Comuni, quel privilegio, noto per l'antico adagio *solve et
repete*.

Esercitato questo privilegio dalle Amministrazioni dello S
e dei Comuni non presenta gravi pericoli, dovendosi presum
che i funzionari, destinati a tassare le imposte, non avendo
personale interesse nelle medesime, agiscano in conformità d
leggi e dei regolamenti, sia perchè in caso di abusi il con
buente ha sempre aperta la via al ricorso alle autorità superi

(1) Art. 3, legge 26 agosto 1868.

ia infine perchè la pubblica amministrazione offre sempre sicu-
'ezza di rimborso.

Però dopo alcune esitazioni la Corte Suprema di Roma, suprema
moderatrice nella materia, anche su questo punto finì per dare
'agione agli appaltatori: ed ormai questa giurisprudenza è diven-
ata pacifica (1).

850. Gli appalti per la riscossione del dazio si stipulano in
'agione dell'estensione del territorio di un dato Comune, o di più
Comuni.

Ora può accadere che per una modificazione nella circoscrizione
erritoriale, una parte di territorio comunale, e talvolta qualche
ntero Comune cessi di appartenere ad una data dipendenza, per
essere stato aggregato ad un altro. Verseremo allora nel caso del-
'art. 1578 del Codice civile, che dispone:

« Se durante la locazione la cosa locata è totalmente distrutta,
l contratto è sciolto di diritto: se non è distrutta che in parte,
l conduttore può secondo le circostanze domandare la diminuzione
lel prezzo o lo scioglimento del contratto. In ambedue i casi non
i fa luogo a veruna indennità, se la cosa è perita per caso for-
uito ».

Nel caso di incorporazione di un Comune in un altro si avrebbe
a distruzione totale della cosa locata: quindi indubitato il diritto
allo scioglimento del contratto di appalto.

Ma può verificarsi che una sola porzione di territorio passi alla
lipendenza di altro Comune; o che semplicemente si siano fatte
lelle modificazioni alla cinta daziaria in modo che un dato fabbricato
già considerato come incluso nella cinta, poi si dichiari fuori della
stessa, assoggettandolo quindi alle norme di esazione stabilite pei
Comuni aperti. L'appaltatore avrà in questo caso solo diritto ad
una congrua diminuzione del canone, proporzionata al minor
lazio percettibile (2).

Correlativo al caso della diminuzione di territorio di un dato
Comune per l'incorporazione di una sua frazione in un altro, è
l caso dell'ingrandimento del territorio di un Comune. E qui
viene ovvia la conseguenza che l' appaltatore dei dazi del Co-

---

(1) *Corte Suprema*, Roma, anno 1882, p. 531. Vedi pure Cass. Roma,
8 marzo 1881, Banca generale, MANCINI (*Corte Suprema*, Roma, anno
881, p. 513); 14 maggio 1879, ric. Pramoselli (*Corte Suprema*, Roma,
vol. IV, pag. 601).

Il privilegio del *solve et repete* si ritenne applicabile anche quando
osse contestata la imponibilità del tributo richiesto dall'appaltatore o
i sollevassero opposizioni di forma.

Cass. Roma, 31 luglio 1882. C. App. Genova, 23 dicembre 1882.

(2) C. App., Napoli, 10 marzo 1871, Falco-Crispano (Dazio, *Codice
daz.*, pag. 44).

mune ingrandito, debba corrispondere all'amministrazione un au
mento di canone proporzionato ai maggiori introiti che verrà a
percepire, in conseguenza dell'allargamento della zona entro cu
si ha diritto a riscuotere l'imposta.

Ma però non crederemmo che, per quanto sia importante la
variazione in meglio avvenuta nel territorio comunale, possa ma
l'amministrazione domandare lo scioglimento dell'appalto.

851. Diversa conseguenza potrebbe invece produrre il fatt
del cambiamento di classificazione di un Comune, come nel cas
di Comune che da aperto venisse dichiarato chiuso o da chiuso ve
nisse dichiarato aperto. Allora può dirsi che la base del contratt
è spostata, e mal si saprebbe concepire costanza di volontà ne
l'appaltatore a durare nell'appalto, senza scorgere in altre ragion
indipendenti dal contratto, la spinta alla perseveranza.

Però se l'appalto sia stato assunto per molti Comuni, ed un
solo fra essi sia divenuto da Comune aperto, Comune chiuso, i
questa ipotesi potrebbe non aversi il concorso di quelle circostanze
le quali consigliano la risoluzione del contratto. Più opportuna
mente consentirebbesi una conguagliata modificazione di canone

852. Le modificazioni alla tariffa, appunto perchè non intac
cano la sostanza dell'appalto, ordinariamente non possono spiega
influenza che sulla somma dovuta dall'appaltatore come canone
e a nostro credere, non potranno dar motivo alla risoluzione d
contratto d'appalto.

Qualora l'appalto sia avvenuto sopra una tariffa comunale ille
gale per *eccesso*, la tariffa stessa potrà vincolare il Comune vers
l'appaltatore? Fu risposto e deciso che non potendosi estendere un
imposta qualunque al di là dei termini stabiliti per legge, no
si possa supporre nè che l'appalto siasi voluto estendere alla r
scossione di dazi sul consumo non dovuti, nè che per questi l'am
ministrazione abbia voluto assumere garanzia ed obbligo di rilie
verso l'appaltatore (1).

853. Premesso che l'appalto è una « locazione di diritti
occorre esaminare l'influenza che possa avere sull'appalto la ma
canza del godimento della cosa stessa.

---

(1) Cass. Roma, 31 dicembre 1880 (id. 239).

« Non ha diritto ad alcun indennizzo l'appaltatore, nemmeno sot
forma di riduzione di canone, quando il modo di esazione sia per erro
indicato diversamente dal vero, nel contratto, come se stipulandosi a
palto per la riscossione dei dazi di un Comune aperto siasi conven
che si riscuoterà la tassa dai singoli cittadini e non per minuta vendi
Così pure se si sia incluso erroneamente nei generi passibili di dazi
qualche genere che ne sia esente ».

App. Napoli, 20 marzo 1867, De Capua; App. Firenze, 13 dicemb
1872, Angeloni; Trib. di Reggio Calabria, 14 gennaio 1869 (*La Legg*
IX, II, 203).

In caso di perimento parziale o totale può nascere una ragione di danni, o di semplice abbuono di canone, o di scioglimento da parte del conduttore contro il locatore.

L'art. 1578 Cod. civ. introduce una distinzione, secondochè la mancanza della cosa locata avvenga per *fatto del locatore*, ovvero per caso *fortuito* e per *forza maggiore*.

Nella prima ipotesi è dovuto *abbuono del canone* oltre i *danni*, nella seconda solo l'*abbuono del canone*.

Di vero, in tanto vi ha obbligo di pagare il canone in quanto sta il *godimento della cosa* (1): e se questo manca in tutto, od in parte, il contratto difetta totalmente, o parzialmente di corrispettivo, il che non consente che l'altra parte ne pretenda l'integrale adempimento (2).

Però l'avere il Sindaco non permesso una fiera, che normalmente solevasi tenere in un dato Comune, il non essersi in un anno recati in un dato Comune tanti reggimenti dell'esercito per le finte manovre, una trasmigrazione di esercenti dallo interno d'un Comune al di là dello stesso territorio comunale, mal si potrebbero considerare come casi fortuiti ordinari o straordinari, in quanto che il consumo che si sarebbe potuto ritrarre, quante volte quei fatti avessero o non avessero avuto luogo, costituiva di per sè l'alea che è insita all'appalto (3).

Quando l'appaltatore non siasi assoggettato con espressa convenzione ai casi fortuiti avrà diritto alla riduzione relativa del canone ma sotto l'osservanza delle norme di cui nell'articolo 1617 del Codice civile:

« Se l'affitto è fatto per più anni, e durante lo stesso la totalità o almeno la metà della raccolta di un anno perisce per casi fortuiti, l'affittuario può dimandare una riduzione del fitto eccetto che sia compensato dalle precedenti raccolte.

« Se non è compensato non si fa luogo a determinare la riduzione che alla fine dell'affitto; nel qual tempo si fa un conguaglio coi frutti raccolti in tutti gli anni del medesimo.

« Frattanto può l'autorità giudiziaria dispensare temporaneamente l'affittuario dal pagamento di una parte del fitto, in proporzione del danno sofferto ».

Il dazio è una tassa che si estende ad un infinito numero di

---

(1) Art. 1569, Cod. civ.

(2) In questo senso è concorde la giurisprudenza, in ispecie nel tema dei dazi. — Cass. Torino, 17 dicembre 1869, Turi-Comune di Rapallo, stessa Corte, 8 luglio 1869. Comune di Alassio c. Olivieri, ref. Gervasoni (*Collez. uffic.*, p. 1869, 575.

(3) Cass. Palermo, 30 luglio 1872, Giaffrida-Fazio (*ivi*, pag. 48).

generi, ma il danno risentito dall'appaltatore, perchè possa essere produttivo degli effetti della riduzione del canone, deve essere considerato non in relazione a ciascun genere tassato, ma in relazione al complesso dei generi.

E in questo sono pure applicabili i principii stabiliti per la locazione dei fondi rustici, e già affermati con molta precisione dalla sapienza romana: *quia totius anni fructus meus est.* Analogamente in tema di appalto si avrà riguardo al reddito dato in complesso dall'appalto per tutti i generi soggetti a dazio, che concorrono appunto nel loro insieme alla produzione del guadagno dell'appaltatore e a somministrargli il mezzo onde pagare all'appaltante il canone convenuto.

L'appaltatore può assoggettarsi ai casi fortuiti prevedibili e non prevedibili (art. 1620 e 1621, Cod. civ.): e in questo caso è evidente che gli mancherà ogni ragione di chiedere riduzione d canone.

854. L'appalto cessa ordinariamente collo spirare del termine convenuto; e valgono in generale le norme dettate dal diritto comune.

Può cessare anche prima, per effetto della clausola risolutiva tacita, come per esempio, nel caso che l'appaltatore non faccia fronte ai suoi impegni. In tal caso però la risoluzione dovrà essere pronunciata dall'autorità giudiziaria, e non potrà eseguirsi che dopo tale pronuncia?

È principio sancito dalle nostre leggi, che in tema di appalti di contratti per l'esecuzione di opere pubbliche, o per l'esazione delle imposte e delle tasse, l'autorità amministrativa possa, sebbene rappresenti le parti di contraente, pronunziare la risoluzione del contratto ed avocarne a se stessa l'esecuzione, allontanandone l'impresario o l'appaltatore, salvo a costoro di ricorrere ai Tribunali, per gli effetti di cui all'art. 4 della legge sul Contenzioso amministrativo.

Sussiste nel caso un motivo di alto e supremo interesse pubblico, non potendo permettersi, che, durante il giudizio, i servizi dello Stato, anzi la sua vita, rimanga paralizzata nelle lunghe more della decisione, per la sospensione di lavori, o pel mancato pagamento delle tasse.

Così è disposto nell'altra legge sui lavori pubblici (1), così in quella sulla riscossione delle imposte dirette (2); così era disposto nella legge sul macinato, quando la tassa si riscuoteva non pei giri del contatore, ma per convenzione, e così finalmente nell

(1) Legge 20 marzo 1865, alleg. *F*, tit. VI, cap. III.
(2) Legge 20 aprile 1871.

stessa legge sul dazio consumo, dove di fronte al Governo è esplicitamente disposto (1) che il Comune ed il Consorzio incorreranno nella caducità del contratto d'abbuonamento senz'altra formalità, qualora lasciassero scorrere il termine pei versamenti.

Di fronte alle citate disposizioni di legge non può dunque dubitarsi che competa al Governo il diritto di avocare quandochessia a sè l'esazione dei dazi, risolvendo di fatto il contratto di appalto.

Ma se così è nei rapporti tra il Governo appaltante e il Comune, o il Consorzio abbuonato, le stesse norme dovranno applicarsi nei rapporti tra il Comune o il Consorzio e i loro appaltatori. Non solo il precetto generale che *ubi eadem ratio, ibi eadem juris dispositio*, consiglierebbe questa parità di trattamento, ma la legge stessa, chiaramente lo vuole, disponendo che in caso di appalto i Comuni esercitano gli stessi diritti dello Stato (2).

« Nè si obbietti, osserva giustamente la Corte di Genova (3), che ripugna il concetto, che un contraente, qualunque sia la clausola più lata della convenzione, possa rendersi giudice dei proprii diritti, perchè in questi casi l'amministrazione procede in via di autorità, quale tutrice della cosa pubblica, non quale parte interessata nel contratto; salvo però come si disse, l'apprezzare le conseguenze del suo operato in quanto alle possibili lesioni dei diritti dell'altro contraente.

E nemmeno si obbietti, che in concreto non si trattava di applicare per analogia il disposto del citato art. 72, ma il disposto di un patto formale scritto, per cui non poteva esser caso che il Comune risolvesse il contratto per via di autorità; imperocchè il patto anzidetto non è che la letterale riproduzione, sebbene più rigorosa del citato art. 72 ed anzichè derogarlo, lo conferma in tutta la sua efficacia ».

Dal che deve dedursi che nemmeno volendolo, le amministrazioni locali potrebbero rinunciare a tale diritto, che è connaturale alla funzione stessa dei tributi.

855. L'appaltatore può cedere ad altri l'esazione dei dazi: e in tal caso si ha il subappalto.

L'appaltatore, naturalmente non potrà concedere ad altri la riscossione dei dazi in subappalto per un tempo maggiore di quello per cui l'ottenne esso medesimo, pel noto principio: *nemo plus juris in alium transferre potest quam ipse habeat*.

---

(1) Art. 72, Regol. 25 agosto 1870.

(2) Cass. di Roma, 7 gennaio 1884, Comune di Salvigius (*La Corte Supr.*, anno 1884, p. 495).

(3) App. Genova, Ferrario c. Città di Massn (*Eco di Giurisp.*, anno 1883, 42).

L' appaltatore che cede l' esazione dei dazi per un tempo maggiore di quello prestabilito all'appalto si mette nella condizione di colui che promette il fatto di un terzo.

856. Qualunque cittadino può essere appaltatore o subappaltatore, purchè goda dei diritti civili. Potrà assumere l'appalto un corpo morale riconosciuto, e perciò considerato come persona, a mente dell'art. 2 del Codice civile.

Così non saranno esclusi da questo diritto quei Comuni che decaddero dallo abbuonamento daziario, ma potranno concorrere all' appalto, quante volte si uniformino ai precetti contenuti nella legge di contabilità dello Stato, e paghino il loro debito arretrato (1).

Così, lo stesso Comune potrà prendere in subappalto i dazi dall'appaltatore governativo (2).

A detta regola generale fa eccezione il secondo comma dell'articolo 222 della Legge comunale e provinciale, che inibisce ai consiglieri comunali di prender parte direttamente o indirettamente in servizii, esazioni di diritti, somministranze od appalti di opere nell'interesse del Comune, alla cui amministrazione appartengono. Quindi, incompatibilità fra la carica di Consigliere comunale e quella di appaltatore dei dazi nel Comune medesimo; poichè è chiaro che per la parola e pel concetto dell' articolo citato, deve intendersi compresa nel divieto l'esazione dei dazi comunali, sia pure per via d'appalto.

Fu però deciso che trattandosi di più Comuni uniti in consorzio per la riscossione dei diritti daziari, possa un consigliere assumere in appalto i lotti che non riguardano il proprio Comune (3).

Che diremo del subappaltatore che contratta coll'appaltatore, non col Comune? Non ci pare che tale differenza sia molto sostanziale: del resto la legge si preoccupa ugualmente dell'ingerenza diretta o indiretta dei rappresentanti comunali negli appalti.

Se il subappaltore ha causa dall' appaltatore, non è men vero che esso non può essere investito del diritto di riscuotere un'imposta e quindi giovarsi di quei mezzi di vigilanza che hanno un carattere per nulla privato, se non dall'autorità costituita; poichè, come dianzi accennammo, l'appalto dei dazi non è una mera cessione di diritti patrimoniali.

E poi dal momento che il subappaltatore è tenuto responsabile dell'appalto insieme all'appaltatore, cessa del tutto anche l'apparenza di una diversità di condizioni in questo e in quello, poichè

(1) Min. Finanze, 3 gennaio 1872.

(2) Cons. di Stato, 16 luglio 1881 (*Giorn. Dazio cons.*, II Esercizio, p. 788).

(3) Cons. di Stato, 30 agosto 1876 (*Giorn. Dazio cons.*, I Eserc., 1858)

in sostanza il subappaltatore viene a trovarsi nelle identiche condizioni che l'appaltatore dirimpetto all'amministrazione comunale.

Ad ogni modo qui pure dovremo conchiudere, che se anche si ammettesse la eleggibilità del subappaltatore a consigliere comunale, non potrebbe egli però mai sotto pena di nullità, trovarsi presente alle deliberazioni riguardanti i dazi, nei quali è interessato personalmente.

857. L'esecuzione delle leggi daziarie è affidata direttamente agli *agenti daziarii*.

Col nome di *agenti daziari* si intendono tutti coloro, che, muniti di apposita veste e riconosciuti dall' autorità legittima, hanno mandato, o direttamente dal Governo, o dai Comuni o dagli appaltatori, di esigere le tasse di dazio consumo, sorvegliare che non si commettano frodi contro le stesse, che si eseguiscano le leggi, e che i regolamenti riflettenti questa materia siano perfettamente osservati.

L'appaltatore non è un agente daziario, e anche volendolo non potrebbe non valersi del personale degli agenti daziari nell' esazione dell'imposta.

Questo personale di fronte al pubblico non rappresenta già il contraente appaltatore, ma l'autorità che mette in esecuzione la legge.

Gli agenti daziari, sia che la riscossione dell' imposta si faccia direttamente dal Governo, sia che il Governo l'abbia concessa ai Comuni, sia che finalmente si operi dall'appaltatore; sono sempre agenti governativi. Nel primo caso e nel secondo, ciò è detto chiaramente dalla legge, che li dichiara equiparati alle guardie di dogana; nell'ultimo caso lo si inferisce dalla vidimazione dell'autorità governativa alla loro patente. Quindi, siccome il loro ufficio non dà vita a soli rapporti con chi li comanda, ma ne assumono uno importantissimo di fronte ai cittadini, perchè essi curano non solo materialmente l'interesse del Comune o dell'appaltatore, ma dànno valore di prova ai verbali di contravvenzione che sieno per elevare, non v'ha dubbio che abbiano a prestar giuramento, come d'altronde lo prestano gli agenti governativi a cui sono equiparati.

Ogni ufficiale pubblico è tenuto a prestar giuramento, tanto che il Codice penale commina analoga multa a coloro che intraprendessero l'esercizio delle proprie funzioni senza averlo prestato (1).

Nè la legge nè il Regolamento hanno disposizioni speciali a tale riguardo; ma ciò non era necessario, poichè il principio generale che qualunque agente ai cui verbali sia data fede fino a prova contraria, deve prestare il giuramento, è affermato nel regola-

(1) Art. 288, Cod. penale.

mento doganale (1), e nella legge di pubblica sicurezza, dove è menzione delle guardie particolari dei privati per la custodia delle loro terre (2).

Una volta che l'agente daziario, sia nei Comuni chiusi, come nei Comuni aperti, abbia ottenuta la patente ed il suo nome sia stato pubblicato nell'albo pretorio, egli ha veste legale ad esercitare gli atti inerenti alla sua qualità; quindi può redigere verbali di contravvenzione, procedere alle verifiche negli esercizii, esigere le tasse, rilasciando le quietanze a norma di legge, le quali hanno effetto di vincolare l'appaltatore.

E siccome è ufficiale pubblico, la sua parola fa fede fino a prova in contrario, onde non è necessario che a tali atti debba procedere accompagnato da altro agente daziario.

Per la diversità delle loro attribuzioni, occorre tenere distinti gli agenti daziarii dei Comuni chiusi e gli agenti daziarii dei Comuni aperti.

Diremo separatamente degli uni e degli altri: e accenneremo poi alle norme generali che regolano le funzioni così degli agenti di una *categoria*, che degli agenti dell'altra.

858. Anzitutto gli agenti daziarii nei Comuni chiusi sono costituiti quasi in un corpo militare, analogamente agli agenti doganali.

Per la legge 3 luglio 1864 (3) gli agenti degli appaltatori incaricati del servizio di guardia per la sorveglianza sul dazio di consumo, essendo equiparati alle guardie doganali, possono portare armi di misura legale, senza bisogno di speciale permesso, essendo a ciò autorizzati in dipendenza della patente di nomina loro rilasciata dalle Intendenze di finanza, in base all'articolo 74 del Regolamento generale sui dazi di consumo; e perciò mancherebbe, per essi il titolo all'applicazione della tassa per il porto d'armi.

Non possono però gli agenti vestire uniformi uguali a quelle dell'esercito, essendo ciò interdetto di regola a qualunque corpo (4).

Bisogna distinguere a proposito degli agenti daziari nei Comuni chiusi, il caso in cui i dazi sono riscossi dal Governo direttamente dal caso in cui la riscossione sia affidata al Comune o all'appaltatore.

Nel caso di riscossione diretta fatta dallo Stato, ossia *in economia*, gli agenti daziari sono equiparati a quelli del servizio

---

(1) Art. 17.

(2) Art. 7.

(3) Art. 15, al. ult., e art. 17, legge 3 luglio 1864.

(4) Circ. Min. Guerra, n. 5498, 20 luglio 1876.

delle dogane per l'esercizio delle loro funzioni (1): e quindi varranno in tutto le norme stabilite per questi.

Nell'altro caso, cioè quando i Comuni esigano essi il dazio, la legge concede ai Consigli comunali (non alle sole Giunte) di adottare le norme del regolamento riflettente le guardie doganali, per le guardie daziarie, conciliando per tal modo la disciplina e la organizzazione di questo corpo importante di agenti pubblici, colle esigenze dipendenti dalle condizioni speciali dei singoli Comuni.

« I Comuni chiusi abbuonati, che intendono applicare alle proprie guardie daziarie tutte o singole le disposizioni legislative e regolamentari vigenti per le guardie doganali del Regno, dovranno adottare un apposito Regolamento organico e disciplinare, col procedimento stabilito dalla vigente legge, sulla amministrazione comunale.

Adottandosi pene da pronunciarsi dal Consiglio di disciplina, dovrà provvedersi anche alla formazione di questo, le cui deliberazioni saranno approvate dal prefetto.

L'incorporazione nelle compagnie di disciplina dovrà essere approvata dal Ministero dell'interno » (2).

Nel caso poi in cui il Comune ottenga esso la riscossione della imposta daziaria per lo innanzi esercitata direttamente dal Governo, si provvide a che non nascesse inconveniente alcuno, disponendo nel detto caso, e nell'altro analogo, quando cioè nell'amministrazione del dazio il Governo succeda al Comune, che abbia luogo anche il trapasso degli impiegati locali ed effetti occorrenti a tale servizio, con quelle condizioni che saranno determinate dal Regolamento (3).

Se poi si tratti di agenti daziarii al servizio dell'appaltatore, questi, se riceve la riscossione dei dazi in appalto dal Governo, dopo tolta ai Comuni la riscossione dei dazi, dovrà loro corrispondere del proprio, in nome e per conto dello Stato e per tutta la durata dell'appalto, sino a che non ricevessero dal Governo altra destinazione, emolumenti non minori di quelli che loro competono al momento del passaggio, secondo i rispettivi regolamenti organici; poichè detti agenti e impiegati passano temporariamente al servizio dell'appaltatore (4).

I detti agenti sono pertanto impiegati governativi ed hanno i diritti agli stessi competenti, come devono essere sottoposti ai

---

(1) Art. 15, legge 3 luglio 1864.
(2) Art. 70, Regol. 1870, citato.
(3) Art. 18, legge 1864, citata.
(4) Art. 75, Regol. 1870, citato.

medesimi obblighi, e alla disciplina quasi di corpo militare cui sono soggette le guardie doganali, alle quali sono equiparati.

« I detti impiegati ed agenti, anche dopo il loro passaggio allo appalto, conservano il carattere, i diritti ed i doveri di impiegati dello Stato in attività di servizio, ed avranno anche diritto alla pensione di riposo a sensi di legge, purchè corrispondano all'erario nazionale, sugli stipendi di cui godono al momento in cui sono passati al servizio temporaneo dello appaltatore, le ritenute cui vanno soggetti gli impiegati del Governo.

Ogni loro promozione dovrà essere approvata dal Ministero delle finanze con decreto da registrarsi alla Corte dei conti.

Agli impiegati assunti in servizio dall'appaltatore si potranno dal medesimo applicare per analogia le punizioni disciplinari, di cui al precedente art. 61.

L'appaltatore però non avrà facoltà di rimuoverli dall'uffizio, se non per gravi motivi e col previo assenso del Ministero, il quale determinerà pure, a termini dell'art. 32 della legge 14 aprile 1864, n. 1731, se l'impiegato dispensato conservi il diritto alla pensione di riposo » (1).

Il nome degli agenti daziari dipendenti dagli appaltatori deve essere pubblicato nell'albo dei Comuni nei quali esercitano le loro funzioni, prima che le assumano, e gli stessi devono inoltre essere muniti di una patente rilasciata dall'Intendente di finanza colla vidimazione del Prefetto della Provincia (2).

« L'Intendenza di finanza munisce della patente gli agenti dell'appaltatore riconosciuti accettabili.

« Gli agenti incaricati del servizio esterno devono portare un abito uniforme, od almeno un segnale che li faccia facilmente conoscere per tali, e devono sempre avere con sè la suddetta patente nell'esercizio delle loro funzioni » (3).

Questa prescrizione, come accennammo, deve intendersi unicamente ed esclusivamente per gli agenti di privati appaltatori non già pel caso in cui il Comune, pubblica amministrazione, dietro abbuonamento col Governo, assuma con esercizio proprio e per mezzo delle sue guardie e dei suoi agenti comunali legalmente nominati e forniti di divisa e muniti di distintivo, facilmente riconoscibile la riscossione dei dazi di consumo (4).

859. L'art. 15 della legge 11 agosto 1870, n. 5784, all. *L*, dà

---

(1) Art. 76, Reg. citato.

(2) Art. 74, Reg. 1870, citato.

(3) Art. 110, *Istruz. ministeriali.*

(4) Cass. Roma, 2 febbraio 1882 (*Giorn. Daz. consumo*, I Esercizio pagina 2437).

ıcoltà ai Comuni chiusi abbuonati di applicare ai corpi armati elle guardie daziarie tutte e singole le disposizioni legislative e ɘgolamentari vigenti per le guardie doganali del Regno.

L'importanza economica e politica dei Comuni chiusi suggerì di tilizzare a loro benefizio il regolamento doganale, mentre i Comuni ɔerti che nella loro grande maggioranza sono tutti di quarta asse, dovranno provvedere altrimenti alla esazione dei dazi. eppure i consorzi volontari di popolazione superiore ai diecimila ɔitanti possono valersi del disposto del surriferito articolo, poichè ı effetti nell'applicazione delle leggi daziarie rimangono sempre ɔmuni aperti e di quarta classe, essendo singolarmente Comuni popolazione inferiore agli ottomila abitanti.

Gli agenti daziari nei Comuni aperti sono pertanto ufficiali che :tendono all'esazione delle tasse di consumo, alla sorveglianza ɘgli esercizi e simili operazioni, senza essere soggetti alle disci- ine delle guardie doganali.

Però devono naturalmente anch'essi essere muniti di patente, e loro nome deve essere pubblicato nell'albo pretorio, secondochè ɔbiam detto per gli agenti daziari degli appaltatori nei Comuni ıiusi; essendo troppo necessario che la loro qualità non sia igno- ıta nei rapporti che di continuo hanno coi contribuenti. Tale ıtente, nel caso di esazione diretta del Governo, sarà rilasciata ıll'Intendente di finanza e dal Prefetto della Provincia sulla pro- ɔsta che ne faccia l'appaltatore, previa giustificazione mediante i ɘrtificati negativi e le fedi municipali della loro onestà e buona ɔndotta (1). Se invece la nomina è fatta dai Comuni abbuonati, loro appaltatori basta che la patente sia rilasciata dal sindaco, ɔichè i Comuni e Consorzi *esercitano tutte le facoltà* in questa ateria attribuite alla Intendenza di finanza ed al Ministero delle ıanze (2).

CAPO II.

eneri soggetti a dazio comunale. Dazi addizionali e quelli governativi. Dazi comunali propri.

---

(1) Art. 74, Reg. 1870, e 110 *Istruzioni.*

(2) Art. 66, Reg. 1870, citato. Nota Minist. 3 marzo 1871, n. 11443, gina 2668.

860. Quantunque nell'ordinamento delle finanze italiane dazi di consumo rappresentino e costituiscano un importante c spite d'entrata per lo Stato, pure non può negarsi che tale ir posta è di sua natura eminentemente comunale, perchè nel su ordinamento non può farsi astrazione dall' esistenza e organizz zione dei Comuni, ove si compie e si colpisce il fatto del co·

ımo. L'estensione del territorio del Comune, la sua condizione ›pografica, l'importanza sua (fondamento alla divisione dei Comuni ɪl Regno in varie classi, secondo il numero dei rispettivi abitanti), ıno la base di molte delle norme per l'applicazione della tassa. I ɔmuni adunque nell'esazione dei dazi dovevano avere parte neces-ıriamente come non meno interessati dello Stato medesimo. Lo ;ato nell' imporre dazi, per riscuotere i quali doveva compiere ıtte le necessarie operazioni, quasi diremmo, in casa altrui, non ›teva non tener conto dei rapporti che veniva a stabilire intima-ente fra esso ente principale e i singoli Comuni. Di qui la neces-.ria origine dei dazi comunali, coesistenti coi dazi governativi nel-economia della nostra legge.

861. La legge comunale del 1859 (1), seguita dalla successiva ɪl 1865 (2), avevano appunto compreso nei cespiti comunali i ızi di consumo: e questi cespiti furono successivamente accre-ɪiuti dalle leggi posteriori.

La legislazione daziaria dei Comuni può ritenersi ancora in oggi ɔntenuta nelle seguenti disposizioni generali:

« Potranno i Comuni nel caso di insufficienza delle loro rendite nei limiti e in conformità delle leggi.....

« Istituire dazi di consumo da riscuotersi per esercizio o per ɔbuonamento sui commestibili, bevande, combustibili, materiali ı costruzione, foraggi, strame, e simili, destinati alla consuma-one locale » (3).

Tale disposizione della legge comunale vuole essere messa in ›rrelazione con quella della legge daziaria già preesistente alla gge organica dei Comuni.

« È data facoltà ai Consigli comunali di imporre sulle bevande sulle carni una tassa addizionale a quella governativa.

« I Consigli comunali possono inoltre imporre un dazio di con-ımo sugli altri commestibili e bevande, sui foraggi, combustibili, ateriali da costruzione, saponi, materie grasse ed altre di con-ımo locale, di natura analoga ai generi suindicati.

« Sono esclusi da questa i materiali da costruzione e i combu-ibili destinati agli arsenali di terra e di mare, e per quell'uso fettivamente consumati.

« Ai Comuni chiusi è fatta pure facoltà di imporre dazi di consumo ılla vendita al minuto degli oggetti contemplati in questa legge.

« Un Decreto reale fisserà il *maximum* della tariffa pei dazi

(1) Art. 123.
(2) Art. 118.
(3) Legge 1865 20 marzo, all. *A*, art. 118.

di consumo, e della tassa addizionale a quella governativa, che Comuni possono imporsi » (1).

862. Il Decreto legislativo che tenne dietro a questa legge rimaneggiò anche i dazi a favore dei Comuni.

« I Consigli comunali possono imporre una tassa addizionale consumo sulle derrate annoverate all'art. 1, ed un dazio di consumo sugli altri commestibili e sulle altre bevande, sui foragg combustibili, materiali da costruzione, mobili, sapone ed altre materie di consumo locale, di natura analoga ai generi suindicati, ciò sino all'importo del 10 per cento sul loro valore. Però la tassa addizionale comunale non potrà oltrepassare il 30 per cento dell principale, salvo per la farina, pane, pasta e riso, ai quali potr applicarsi il *maximum* degli altri dazi di consumo.

« Potrà inoltre il Governo del Re acconsentire che questo *maximum* sia portato al 15 per cento del valore, previo il parer della Deputazione provinciale.

« Potrà infine durante il 1866, sulla domanda dei Municipi, previ il parere della Camera di commercio e sentito il Consiglio di Stato aggiungere altre materie di consumo locale e quelle sopra indica sulle quali possano imporre una tassa i Comuni » (2).

Ma nella nostra legislazione si faceva sentire prepotente il bisogno di un compenso a vari cespiti di ricchezza cessati coll'abolizione di taluni redditi comunali, e specialmente colla manca sovraimposta alla tassa di ricchezza mobile, e vi si soddisfece aumentando l'aliquota imponibile ed estendendo ancora la classificazione dei generi tassabili. Vi provvide la legge del 1870.

« I Consigli comunali possono imporre:

a) Una sopratassa sui generi colpiti da dazio di consumo pro dello Stato sino al 50 per cento del medesimo;

b) Un dazio proprio sopra gli altri oggetti nel limite del per cento del valore.

« Ove si tratti di oggetti non contemplati dalla legge 3 lugl 1864, e dal Decreto legislativo 28 giugno 1866, le tariffe delibera dal Consiglio comunale, previo avviso della Camera di commerci dovranno essere approvate con Decreto reale, sentito il Consigl di Stato.

« Nulla è innovato per le farine, pane, paste e riso.

« I Consigli comunali possono imporre una tassa addiziona sull'alcool e sui prodotti alcoolici fabbricati entro il recinto daziario e destinati ad essere ivi consumati, nei limiti del 50 per cen della tassa accennata nell'art. 6 ».

---

(1) Art. 13, legge 3 luglio 1864, n. 1827.

(2) Art. 6, Decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3018.

La legge del 1870 ha così completato l'attuale sistema dei dazi ıunicipali.

E fra tutte le sue disposizioni, piena di importanza, e anche di ericoli, è quella per cui i Comuni, oltre alla sopratassa sulle derıte soggette a dazio di consumo a pro dello Stato, possono im-ɔrre dazi *sugli altri oggetti*, nel limite del 20 per cento del valore.

863. Dalle combinate disposizioni contenute nella legge co-unale, e nelle varie leggi daziarie del 1864, del 1866, e del 1870, ıperiormente passate in esame, risulta che il sistema dei dazi cali, può dirsi costituito nella sua integrità dei cespiti seguenti:

a) *addizionali* a dazi governativi nei Comuni chiusi ed ɔerti;

b) *dazi speciali* di consumo nei Comuni chiusi e negli aperti;

c) dazio speciale di minuta vendita nei Comuni chiusi sul no e sulle carni.

Tratteremo separatamente di ciascuno degli accennati cespiti.

864. Cominciamo dai dazi addizionali ai governativi. — Essi ɔn sono che una sovrimposta ai dazi governativi. Come tali, i .zi addizionali comunali sono solo imponibili sui generi pei quali ı luogo il dazio governativo.

Basta richiamare l'enumerazione dei generi su cui è imposto il .zio governativo per avere quella dei generi soggetti ad addizio-.li: giova solamente avvertire che mentre sui generi determi-.ti dalla legge del 1864 (vino, aceto, acquavite, alcool, liquori e rni), possono imporre un dazio addizionale, tanto i Comuni chiusi anto i Comuni aperti, perchè sì negli uni che negli altri, è vuto un dazio governativo; invece pei generi aggiunti dalla ;ge del 1866 (farine, riso, olii, burro, sego, strutto bianco e zuc-ero), appunto perchè l'ampliazione dell'imposta governativa fu ;ta solamente pei Comuni chiusi, questi solo possono stabilire sovrimposta, e non già i Comuni aperti; salvo ad essi il tassare tti generi in via principale, valendosi della facoltà loro accor-ıta dalla legge 1864 di imporre sui *commestibili*.

865. L'articolo 12 della legge del 1870 autorizzò i Consigli munali ad imporre una tassa addizionale sull'alcool e sui pro-tti alcooloci fabbricati entro il recinto daziario, e destinati ad ere ivi consumati, nei limiti del 50 per cento della tassa accen-ıta nell'art. 6.

Crediamo utile avvertire in proposito doversi tener distinta la sa accennata nell'art. 6, al quale è qui fatto richiamo, e che quella d'introduzione nei Comuni chiusi, dalla tassa di fabbri-zione; come sì l'una che l'altra sono distinte dalla tassa stabi-lı nell'art. 12 ora citato, che è uno speciale dazio imponibile la quantità di alcool o prodotti alcoolici i quali possono rima-

nere in consumo nei Comuni ove quei generi sono fabbricati o introdotti temporaneamente od altrimenti prodotti.

La vera portata di questo dazio fu determinata dal Minister e giova qui riferire le istruzioni emanate in proposito:

« Pel disposto dell'art. 34 del Regolamento approvato col reg Decreto 25 agosto 1870, n. 5840 in relazione agli articoli 6 ed . dell'allegato *L* alla legge sui provvedimenti finanziari 11 agos 1870, n. 5784, i Comuni chiusi possono imporre a loro favore u tassa addizionale sugli alcool, sulla birra e sulle acque gazo, che vengono fabbricate e consumate nel perimetro daziario i Comuni stessi. Queste tasse addizionali nulla hanno di comune co tasse governative, imperocchè non si ragguagliano alle medesim mentre le tasse a pro dello Stato colpiscono l'intiera produzio, esse non possono riscuotersi, che su quella parte di prodotto, ce passa in consumo entro l'ambito daziario del Comune chiuso.

Le addizionali medesime non sono che i succedanei dei diri, che i Comuni chiusi riscuotono sopra detti prodotti, all'ammissie nel rispettivo recinto, e quindi pei prodotti alcoolici possono e- varsi fino al 50 per cento del dazio governativo d'introduzio, giusta il citato art. 6, e per la birra e le acque gazose debbo ragguagliarsi al dazio, cui tali bevande sono assoggettate ai Comuni stessi all'introduzione, dazio, che a termini dell'art. 1 lettera *L*, della dianzi riferita legge, può elevarsi fino al 20 er cento del loro valore.

Non potendo le addizionali in discorso riscuotersi che su quela parte di prodotti, che realmente viene posta in consumazione ero l'ambito daziario dei Comuni chiusi, ne deriva che l'azione ei Municipi sulle fabbriche non può menomamente riferirsi al ro interno andamento, e quindi essi non possono apporre suggel o mettere fuori di esercizio gli apparati di produzione nè impe e in qualsiasi altro modo per ragione delle loro addizionali la lo- razione negli opifici. Ad essi non ispetta che di accertarsi, e nessuna parte del prodotto passi in consumazione entro l'am to daziario senza che ne sia stata pagata la dovuta addizionale.

Ciò posto, qualora il Governo, ai sensi dell'art. 12 del Reg a- mento 25 agosto 1870, ammetta un fabbricato di birra, alcoo ed acque gazose all'abbuonamento per le tasse spettanti allo St o. le Intendenze delle finanze ne daranno avviso al Comune, affinnè esso pure addivenga ad accordi col fabbricatore, o provveda cne meglio creda alle percezioni delle sue addizionali sulla parte di o- dotto, che s'immette in consumo nel proprio recinto daziario, rite ti, per ciò che concerne la vigilanza, i sovraesposti principii » (1).

(1) Circolare Min. fin., n. 3209, Div. II, 15 marzo 1871.

866. E veniamo ora a parlare dei dazi propriamente comunali. Il diritto nei Comuni di imporre dei dazi propri è estesissimo, n quanto al numero dei generi imponibili. Anche prendendo scru-olosamente nel senso più ristretto le parole con cui nella legge ono indicati, si può affermare non essere molti i generi commer-iabili che resterebbero esenti da dazio comunale.

Lo Stato ha scelto ciò che credeva riservarsi per sè in materia i dazi, prendendo per criterio direttivo nella scelta il concetto i dar la preferenza a pochi generi ma d'uso generale.

Ai Comuni doveva riuscire più facile il colpire una quantità aggiore di generi senza urtare in gravi sconvenienze, ben potendo aso per caso tener conto del commercio e del genere di vita degli bitanti, ed essendo la scelta di competenza dei Consigli comunali ormati appunto nel seno delle singole popolazioni e più a cono-cenza dei relativi bisogni. Così il legislatore si limitò, in ordine i dazi comunali ad un'enumerazione affatto sommaria, seguendo iuttosto le categorie in cui i singoli generi tassabili devono essere ompresi, che questi individualmente.

867. E non solo la legge designò le categorie piuttosto che singoli generi imponibili dai Comuni, ma dopo avere annoverate lcune più importanti di tali categorie, aggiunse un concetto an-he più indeterminato, colla frase successiva « *ed altri simili di onsumo locale e di natura analoga ai generi suindicati* » (1).

Tale concetto venne ancora più ad allargarsi nella formola data alla legge del 1870, che accenna espressamente anche ad *oggetti on contemplati dalla legge 3 luglio 1864 e Decreto legislativo 8 giugno 1866* (2).

Con tutto questo non si dovrà però credere che la legge abbia bbandonato addirittura ai poteri amministrativi la definizione egli enti imponibili: giacchè se non ha propriamente definito, ha ato i criteri della definizione.

Così, fondamentale e imprescindibile criterio delle imposte de-lute ai Comuni è il *consumo locale:* quindi i generi che non rvono alla consumazione locale non sarebbero capaci di tassa nche quando cadessero nel novero di quelli stessi tassabili per gge.

Spetta poi, come accennammo, ai Consigli comunali stabilire pra quali dei generi compresi nella enumerazione suindicata evasi percepire un dazio di consumo; ed occorre la previa appro-azione della Deputazione provinciale.

Quando poi si trattasse di imporre dazi sui generi non contem-

---

(1) Art. 13, legge 1864.
(2) Art. 12, legge 1870.

plati *dalla legge 3 luglio 1864 e dal Decreto 25 giugno 1866* i Consigli comunali dovranno pure avere richiesto il previo avvis dalla Camera di Commercio (1) ed ottenere l'approvazione del Go verno, come sopra si disse.

Ciò premesso, veniamo ora a dare brevi cenni sulle principa categorie di oggetti imponibili con dazi proprii comunali.

868. I *commestibili* sono tra i primi generi indicati nell legge del 1864 (2): e sotto questo nome si comprende qualunqu merce atta all'alimentazione dell'uomo.

869. Naturalmente però l'ampiezza dell'espressione ha i su limiti nella stessa economia del sistema daziario. Così nessun Co mune chiuso potrebbe mai imporre un *dazio proprio* sulle farin per quanto esse rappresentino un genere commestibile per ecce lenza, perchè questo genere è già soggetto a dazio governativo (3 ed i Comuni hanno bensì diritto di sovrimporre al dazio govern tivo, ma non di creare un' imposta speciale sullo stesso gener

870. Fu agitata davanti ai Tribunali la questione se di fron alle vigenti leggi, potesse dirsi ancora concesso ai Municipi aper di riscuotere un *dazio proprio* sulle farine.

Parliamo di *dazio proprio*, applicabile soltanto, in ipotesi, n Comuni aperti; giacchè quanto ai Comuni chiusi è ben certo ch dazio proprio, sulle farine, come sull'olio, sul burro, sullo zuccher non è più concesso, dopo che questo fu avocato allo Stato in for del decreto legislativo del 1866; ed egualmente è pure certo ch a questi Comuni chiusi compete la facoltà di imporre addiziona al dazio governativo sugli indicati generi; come già si è stabili nel numero precedente.

Rimanendo dunque nel tema dei Comuni aperti, fu chiesto: Posto che il Governo non ha tassato per sè le farine e simili, tenuto che con questo fatto si è resa impossibile l'applicazione centesimi addizionali a un dazio principale che non esiste, potran i Comuni aperti imporre per loro conto un dazio proprio su farine?

La Corte Suprema di Roma ritenne non potersi dubitare dell'a fermativa.

« L'art. 13 della legge 8 luglio 1864, diede ai Comuni facoltà imporre sulle bevande e sulle carni una tassa addizionale a que governativa, ed un dazio di consumo principale sugli altri comm stibili e bevande, sui foraggi, combustibili, materiali di costruzio saponi, materie grasse ed altre di consumo locale, di natura a

(1) Art. 11, legge 11 agosto 1870.
(2) Art. 13, legge 11 agosto 1870.
(3) Art. 1, decr. legge del 1866.

oga ai generi suindicati, ed espressamente escluse da questa facoltà a imposizione dei materiali da costruzione e dei combustibili detinati agli arsenali di terra e di mare e per quell'uso effettivanente consumati. Di fronte a questa disposizione di legge che tra e sue generiche indicazioni comprende i « *commestibili ed altre naterie di consumo locale* », e che non omette di espressanente designare le eccezioni e le limitazioni che intende apporarvi, è impossibile cosa negare che per essa i Comuni sono stati utorizzati ad imporre di dazio principale, le paste, il pane, le farine d il riso, che non si leggono in alcun modo eccettuati » (1).

Contro le disposizioni della legge del 1864 si opposero dai sosteitori della tesi dell'esenzione delle farine nei Comuni aperti, e si ivocarono le disposizioni di leggi anteriori a quella del 1864.

Si invocarono anzitutto le leggi anteriori del 1859 e 1861, le uali non avevano imposto tassa di dazio sui generi in controversia, ıa avevano anzi aboliti quei dazi dove per avventura esistevano. i invocò la legge comunale del 1859 che era stata pubblicata sotto impero di quelle antiche leggi daziarie, e dall'identità delle diposizioni contenute nell'art. 113 della legge comunale antica, con uelle contenute nel corrispondente art. 118 della legge comunale el 1866, si volle conchiudere che anche negli ordinamenti atıali, se si innovò la materia dei dazi governativi, quanto ai dazi omunali non si modificò (almeno pei Comuni aperti) il beneficio ell'antica esenzione.

E a corroborare tale tesi si invocarono a conferma le leggi aziarie posteriori al 1864: e specialmente il decreto legislativo el 1866 e la legge del 1870.

871. La Cassazione di Roma nella sua citata sentenza, dopo ver stabilito come punto accertato che la legge del 1864 aveva oncesso a tutti i Comuni indistintamente di imporre le farine, ei seguenti termini dimostrava che tale facoltà non fu tolta ai omuni aperti dalle leggi successive.

« Questa facoltà d'imporre dazi principali sulle farine e suoi devati e sul riso, concessa a tutti i Comuni dalla legge del 1864, on è smentita, nè può dirsi nei Comuni aperti soppressa dalle ggi che vennero successivamente a regolare e modificare il dazio lla consumazione.

Il decreto legislativo del 28 giugno 1866 estese la imposta istiita a pro dello Stato colla legge 1864, anche alle farine, agli ii, al riso, al burro, al sego, strutto bianco, e allo zucchero, ndo ai Consigli comunali il diritto di riscuotere su quelle derte una tassa addizionale e porre un dazio di consumo sugli altri

(1) Cass. Roma, 23 gennaio 1883 (*Il Dazio consumo*, II Esercizio, § 618).

commestibili e sulle altre materie di consumo locale, ed in questa opportunità sciogliendosi la riserva già esistente nell'art. 13 della legge del 1864, venne stabilita sì dell'uno che dell'altra la estrema misura. Da questo però si argomenterebbe che per la legge de 1864 più volte citata, i Comuni non potessero tassare principal mente le farine, le paste, il pane ed il riso, o che pel decreto de 1866 che le farine ed il riso non sian tra i generi tassabili da Comuni, in virtù della legge del 1864, non vi ha deduzione possi bile tranne quella che movesse dal principio che il decreto legis lativo, il quale, si noti, non imponeva ma estendeva la tassa in favore dello Stato, non abbia voluto comprendere i generi già un volta lasciati alla imposizione comunale. In questa ipotesi per sarebbe necessità dimostrare che non solo la farina ed il riso, m anche gli olii, il burro, il sego, lo strutto bianco e lo zucchero no entrino nelle categorie dell'art. 13 della legge del 1864, la qua cosa nessuno per certo ha osato affermare.

Quando poi si osservi che la tariffa annessa al decreto legisla tivo per i generi in controversia si riferisce ai soli Comuni chius e che il regolamento per la esecuzione del decreto stesso contem pla nell'art. 2 la riscossione dei dazi comunali di consumo sul farine, pane e paste nei Comuni aperti, non può esservi dubb che per questi la materia imponibile sia restata qual era definit dalla legge del 1864.

Nè si dica che l'art. citato sia stato scritto nel Regolamento i corrispondenza della disposizione contenuta nell'ultimo comma de l'art. 6 del decreto, per la quale il Governo del Re avrebbe potut sulla domanda dei Municipî, previo il parere della Camera di com mercio, e sentito il Consiglio di Stato, aggiungere altre mater di consumo locale a quelle superiormente indicate, sulle quali Comuni possono imporre una tassa. Poichè l'articolo del Regol mento non ha nulla nel suo concetto e nella sua dizione che accen ad ipotesi od evento futuro, ma provvede come per cosa presen e certa, dicendo che i dazi comunali sulle farine, sul pane e sul paste nei Comuni aperti si esigono alla loro introduzione nei loca in cui si fabbricano pane e paste, ovvero sulla vendita al minu di detti generi.

Finalmente l'art. 11 della legge 11 agosto 1870 dispone che Comuni possono imporre una sopratassa ai generi colpiti da dazio consumo governativo sino al cinquanta per cento del medesimo, ed un dazio proprio sugli altri oggetti nel limite del venti per cen del valore. Ed a questo aggiunge che ove si tratti di oggetti no contemplati nelle leggi 1864, 1866, le tariffe deliberate dal Co siglio comunale, previo avviso della Camera di commercio, dovran essere approvate con decreto reale, sentito il Consiglio di Sta

Come chiaro apparisce, l'oggetto di questo articolo è la misura della tassa, non la determinazione della materia tassabile; e laddove potesse dall'una all'altra argomentarsi, avuto riguardo alla generalità del criterio misuratore del dazio, sarebbe a dirsi che non siavi materia di consumo locale, la quale non possa colpirsi dai Comuni o con tassa o con sopratassa. Ben è vero che l'articolo sul quale si disputa si chiude dicendo che, « nulla è innovato per le farine, paste, riso »; ma da queste parole logicamente si trae soltanto che, vuoi per tassabilità, vuoi per lo importare della tassa, bisogna ricorrere, per i generi accennati, a quanto trovasi disposto dalle leggi precedenti. Nè è da meravigliare se il Regolamento del 25 agosto 1870 non abbia riprodotto l'art. 2 del Regolamento del 1867, nè abbia accennato a' dazi comunali sulle farine, poichè nel Regolamento del 1870 molte particolarità furono meritamente tralasciate sui dazi di spettanza comunale, una volta che ai Municipî davasi arbitrio di adottare per la riscossione di quei dazi, speciali disposizioni regolamentari, sotto la sola condizione che non importassero vincoli maggiori di quelli posti dalla legge e dal Regolamento governativo, o non vi fossero in alcun modo contrari. Ma ciò non toglie che sia conforme a verità che il Governo stesso, il quale, con potere legislativo, aveva emanato il decreto del 1866, ritenesse che anche dopo quel decreto le farine, le paste ed il pane potessero essere materia di dazio comunale.

Dalle cose sin qui discusse appare manifesto che la legge del 1864 non abbia escluse dalla tassabilità, a favore dei Comuni, le farine, le paste, il pane e il riso; che la legge del 1866, se restrinse la facoltà d'imporre nei Comuni chiusi in considerazione dei bisogni dello Stato, tramutando in dazio addizionale quello che era dazio di esclusiva spettanza comunale, non abbia variata la facoltà dei comuni aperti quanto alla materia tassabile; e che infine la legge del 1870 abbia su questo punto lasciate le cose quali si trovavano stabilite dalle leggi precedenti » (1).

872. E pare che questa opinione siasi affermata omai dovunque senza contrasto; mentre in fatto poi la maggior parte dei Comuni aperti hanno chiesto il più largo contributo (anzi troppo largo) al dazio sulle farine.

Diciamo troppo largo contributo, perchè le alte tariffe sulle farine, quasi dappertutto applicate, tendono appunto a paralizzare i buoni effetti economici che si speravano dall'abolizione del macinato: tanto che il Governo ancora recentemente si dovette preoccupare di uno stato di fatto che, ove continuasse o si aggravasse

---

(1) Cass. Roma, 27 giugno 1883 (*Il Dazio consumo*, II esercizio, § 628).

ancora, renderebbe frustranei i sacrifici che all'Erario nazionale ha costato l'abolizione della tassa di macinato.

Non bisogna però dimenticare che se, in senso della prevalente giurisprudenza, compete ai Comuni aperti la facoltà di esigere un dazio proprio sulle farine, questo dovrebbe però applicarsi non già in ragione del 20 per cento del valore (misura fissata dall'art. 11 della legge 1870), ma nei limiti *del decimo del valore medio quinquennale,* giacchè in questa parte ha sempre vigore il R. decreto 10 luglio 1864, n. 1842 (1): avendo la legge del 1870 dichiarato espressamente di *nulla* avere innovato per le farine, paste, ecc. (2).

E naturalmente queste norme dovranno applicarsi non solo nei Comuni aperti propriamente detti, ma anche nelle frazioni aperte di Comuni chiusi.

873. Le cose fin qui dette sono applicabili oltrecchè alle farine, pane e paste, anche al riso.

Il riso sarà suscettibile di dazio proprio nei Comuni aperti e di addizionale nei chiusi.

E quanto alla misura del dazio nei Comuni aperti dovrà osservarsi il limite del decimo del valore, anzichè l'altro del 20 per cento. Nei Comuni chiusi poi le addizionali al dazio di introduzione tanto sulle farine che sul pane, paste e riso, dovranno essere contenute nel limite dei due quinti del dazio governativo, anzichè in quello del 50 per cento stabilito dalla legge del 1870, sempre per la stessa ragione, cioè perchè questa legge nulla modificava per *le farine, pane, paste e riso.*

874. Vengono poi in ordine di numerazione l'olio, il burro, il sego, i semi oleiferi, lo zuccaro, ecc.; tutti insomma i nuovi oggetti colpiti di dazio governativo a pro dello Stato nei Comuni chiusi.

Per questi generi nei Comuni chiusi si ammetteranno addizionali comunali nella misura del 50 per cento del dazio governativo, misura qui espressamente fissata dalla legge del 1870.

Nei Comuni aperti gli stessi generi saranno suscettibili di un dazio proprio in ragione del 20 per cento del valore (e non più del decimo) sempre in coerenza alla citata legge del 1870 (3).

875. Poco abbiamo a dire sulle bevande.

Anche qui l'espressione è molto estesa: ma sarà d'uopo ritenere quanto accennammo più sopra, cioè che quando un genere è già colpito da dazio governativo, non può essere suscettibile che di un dazio addizionale e non mai di un dazio proprio comunale.

---

(1) Art. 1.
(2) Art. 11.
(3) Art. 11, citato.

876. Sotto il nome di combustibili si dovrebbero comprendere il sego e l'olio da bruciare. Però siccome l'olio ed il sego sono già colpiti da dazio governativo nei Comuni chiusi (1), non potrà farsi luogo in detti Comuni che all'applicazione di un dazio addizionale. Il dazio proprio comunale non potrà essere stabilito che nei Comuni aperti.

877. Il *gaz luce* è anch'esso un combustibile. Sarà però soggetto a dazio? Non v'ha dubbio. Sarà dunque tassabile la minuta vendita del medesimo nei Comuni aperti. — Ma sarà egualmente tassabile quello che viene introdotto nella cinta daziaria dei Comuni chiusi per mezzo di tubi sotterranei?

Anche al riguardo ci pare giusto il conchiudere per l'imponibilità. Nè può avere influenza l'obbietto della difficoltà di tassare il genere, giacchè tale difficoltà non è insuperabile, bastando l'applicazione di un misuratore idoneo; e perchè d'altra parte concorrono tutti i caratteri per la tassazione, non escluso l'elemento del consumo locale del genere (2).

La controversia ebbe una speciale applicazione in giurisprudenza in ordine ai contratti stipulati dai Municipî per l'illuminazione a gaz: si trattava di vedere se il Comune dopo avere accettato il gaz a un prezzo determinato, potesse diminuire a suo profitto il prezzo del gas, coll' imporvi un dazio comunale di consumo; e i Comuni ebbero alcune volte respinte le loro istanze (3). Ma ciò non deve togliere nulla alla bontà delle ragioni che in base alla legge ci pare autorizzino il dazio, dovendo separarsi e distinguersi ciò che è interpretazione di contratto, da ciò che è interpretazione di legge.

Anzi noi andiamo anche più in là. Anche di fronte ai contratti speciali, crediamo si possa sostenere l'applicabilità del dazio, giacchè non si può presumere, e anche che si potesse presumere, non si può ammettere, che il Comune rinunci a un diritto *inalienabile*, quale è quello di imporre tributi. I vincoli contrattuali potranno far sì che nella più benigna ipotesi il Comune possa in dati casi essere tenuto a rifondere un congruo compenso agli imprenditori della illuminazione per il diminuito prezzo (e facciamo anche qui le nostre riserve, quando ciò si volesse estendere a regola gene-

---

(1) Art. 1, Decr. legisl. 1866.

(2) Ved. in diverso senso, sulla questione: App. Venezia, 14 luglio 1875 (*Giorn. Daz. cons.*, ann. 1876, § 361, p. 95); Cassazione Firenze, 26 aprile 1876 (ivi, § 664, p. 268).

(3) Cass. Firenze, 18 febbraio 1870 (*Giorn. Daz. cons.*, anno 1870, § 1906, a p. 366).

rale), ma non mai esautorare il Comune in una sua qualità di ente politico, e nel suo diritto di imporre tributi.

Inutile poi il dire che il gaz che si vende ai privati dovrebbe in ogni caso essere soggetto a dazio, trattandosi di genere in commercio come qualunque altro, e che come qualunque altro deve subire la legge di uguaglianza dell'imposta.

878. È tassabile sotto denominazione di *foraggi* la crusca sceverata dalla farina, e ogni simile polverizzazione di semi che essendo destinata solamente a cibo d'animali, non potrebbe essere compresa nelle *farine*, tassate di dazio governativo solo in quanto sono destinate all'alimento dell'uomo.

879. Per *materiali da costruzione* si intendono tutti i generi e materie che vengono impiegate in qualche fabbrica come parte integrante e non come semplice accessorio o per solo ornato o abbellimento, come la vernice, la tappezzeria, i chiodi, ecc.

Infatti chi volesse dare alla parola tutta l'estensione di cui è capace, evidentemente eccederebbe, e per poco verrebbe a comprendere qualunque manufatto.

Nell'uso comune il vocabolo *costruzione* serve a denotare qualsiasi fabbrica stabile aderente al suolo: e i materiali che servono a questa costruzione sono appunto quelli che la legge ha inteso colpire col dazio.

La Corte di cassazione romana (1) bene osservò che l'estendere tale vocabolo a qualsiasi lavoro equivarrebbe a portare l'imposta non sulle sole cose di consumo locale e di natura analoga a quelle indicate nella legge, ma su tutte le inservienti alle arti ed all'industria.

Partendo dal concetto del *consumo* la dizione *materiali da costruzione* denota adunque tutte quelle materie che servono all'impianto di edifici, le quali materie sono evidentemente imponibili come quelle che essendo destinate a diventare parti integrali dell'immobile, raggiungono in questo la loro ultima e definitiva destinazione, ed escono per sempre dal mercato dei mobili.

Quindi certi oggetti quando vengano ad avere diversa destinazione, quantunque siano materia comunemente impiegata nelle *costruzioni* secondo il senso ora attribuito a questa parola, non saranno passibili di dazio, o saranno tassabili ma sotto un'altra categoria. Così un tavolino di marmo compiuto non potrà essere compreso tra gli oggetti inservienti alla costruzione, per quanto il marmo, la pietra, ecc. sieno materiali da costruzione.

880. Cessa però nei Comuni la facoltà di imporre dazio sui

---

(1) Cass. Roma, 30 giugno 1877 (*Foro*, anno 1879, p. 145).

materiali da costruzione e sui combustibili, quando questi siano destinati agli arsenali di terra e di mare, e per quell'uso effettivamente consumati (1). E la ragione ne è evidente: a parte le considerazioni d'ordine pubblico, riesce facile rilevare che il consumo di quei generi negli arsenali di terra e di mare non si verifica sul territorio, per così dire, di un Comune; ma l'uso, l'impiego ed il consumo di quegli effetti si verifica più precisamente nel territorio dello Stato, più che non in un dato Comune, e a beneficio dell'intera nazione (2).

881. Vengono poi gli oggetti compresi nella latissima espressione della legge, *mobili:* nè qui staremo a riassumere le cose che sotto tale titolo possono essere soggette all'imposta di dazio. Naturalmente con queste parole non si vollero indicare gli oggetti tutti che possono trasportarsi da un luogo all'altro (3), ma piuttosto quelli che servono all'uso e all'ornamento degli appartamenti, e che vengono generalmente indicati colla parola mobiglia (4); il che si rileva dall'essere stato usato il vocabolo *mobili* in contrapposto agli altri fin qui enumerati.

882. E, quasi tutta questa ricchezza di nomenclatura non bastasse ancora, la legge del 1870 autorizzò nei limiti e sotto le condizioni in essa stabilite, il dazio su qualunque *altro oggetto*.

Ma quantunque la legge non lo dica, è però certo che tali oggetti dovranno essere sempre di *consumo locale* per poter diventare passibili dell'imposta.

883. Analogamente però a quanto fu disposto per i materiali da costruzione, successive leggi provvidero a dichiarare esenti da dazio alcuni oggetti destinati a servizi di interesse generale.

Così una legge del 28 dicembre 1867, n. 4136, stabilì una esenzione relativamente alla carta per moduli speciali, agli stampati ad uso delle amministrazioni governative; nonchè alla carta a strisce per gli uffici telegrafici, alle paste metalliche, che servono per la coniazione delle monete dello Stato.

Un'altra legge del 24 settembre 1868, n. 6623 esentò dal dazio gli oggetti destinati esclusivamente al servizio dell'amministrazione

---

(1) Art. 13, legge 1864, 2° alinea.

(2) La esenzione dal dazio pel materiale da costruzione per legni marittimi è diventata generale colla legge del 31 luglio 1879, n. 5014, *articolo unico:* « L'esenzione daziaria accordata ai materiali occorrenti per la costruzione delle navi è estesa a quelli richiesti per la costruzione di ogni galeggiante ancorchè non addetto al trasporto di merci e di passeggieri ».

(3) Art. 416, Cod. civile.

(4) Art. 423, Cod. civile.

governativa dei telegrafi, come apparecchi, bicchieri e reomotori per pila, filo di ferro zincato, filo di rame coperto di guttaperca, pali, apparati, ecc.

884. Chi poi avesse vaghezza di conoscere un elenco dei generi speciali soggetti a dazio, e contenuti nelle categorie fin qui svolte, potrà consultare con profitto la nota che ne diedero i commentatori delle leggi daziarie, Carlo Astengo e prof. Sebastiano Gianzana.

Qui basti l'accenno fatto ai principì direttivi della materia.

885. Finalmente ai soli Comuni chiusi fu riservato un dazio speciale di natura affatto particolare, quello cioè della minuta vendita delle carni e bevande: e ciò contro la regola generale che è cardine della nostra legislazione: riscossione all'introduzione nel Comune chiuso, e riscossione alla vendita nei Comuni aperti.

Per i due generi suindicati è ammesso nei Comuni chiusi, oltre il dazio di introduzione, anche quello di vendita al minuto. Di questo dazio parleremo a suo luogo.

CAPO III.

Dell'esazione dei dazi di consumo nei Comuni chiusi. Il dazio comunale di introduzione. — Il dazio di minuta vendita.

886. *I Comuni chiusi e la linea daziaria.*
887. *Spese per la costruzione e manutenzione della cinta.*
888. *Autorità competenti a tracciare la linea daziaria.*
889. *L'Autorità giudiziaria e sua incompetenza nella materia.*
890. *Le frazioni aperte di Comuni chiusi.*
891. *I porti di mare.*
892. *Le stazioni ferroviarie. — La legge 27 aprile 1885.*
893. *La zona di sorveglianza.*
894. *La zona di vigilanza all'esterno della cinta daziaria.*
895. *Locali soggetti a vigilanza nell'interno del Comune chiuso.*

886. La caratteristica principale del sistema daziario nei Comuni chiusi sta nella percezione del dazio nell'atto in cui i generi s'introducono nel Comune: le operazioni che avvengono nell'interno sono di regola estranee all'ingerenza della finanza, tranne per ciò che riguarda in via di eccezione la produzione interna, il transito, il deposito, ecc., di cui parleremo più sotto.

Doveva quindi la legge determinare la linea al di là della quale comincia per gli effetti daziarii il territorio del Comune chiuso.

Il regolamento governativo sui dazi di consumo dispone che

(la linea daziaria è formata dalle mura, bastioni, ecc., *ovvero dai imiti amministrativamente fissati* » (1). Deve però ritenersi che a determinazione della cinta fittizia, non è punto subordinata al :aso di inesistenza di una cinta materiale ; poichè in ogni caso 'autorità discretiva dell'amministrazione provvede liberamente in)roposito, senza esser punto vincolata e tenuta a rispettare i limiti egnati materialmente dalle opere di fortificazione e simili.

È generalmente ammesso che l'espansione del movimento commerciale non può essere inceppata da questi baluardi. Se si volesse nantenere sempre a causa di tali costruzioni un antico stato di ose, si correrebbe rischio di commettere ingiustizie, adottando lue pesi e due misure verso i contribuenti che pure risiedono in mo stesso Comune, e di danneggiare non poco gli interessi delle inanze governative o municipali.

887. In ordine alla cinta daziaria, può domandarsi a carico i chi sia la costruzione della medesima e relativa manutenzione.

La legge nulla dispone al riguardo ; ma pare doversi ritenere he essendo il dazio imposto a favore dello Stato e del Comune, eva la relativa spesa, andare a carico dello Stato in ragione dei azi principali governativi che riscuote a suo profitto, e del Comune a proporzione all'ammontare degli addizionali e dazi meramente ocali.

Nè potrebbe lo Stato pretendere di andare esente da tale spesa : nzi tanto più il peso della creazione e manutenzione della cinta ovrebbe ricadere sullo Stato, in quanto che esso è arbitro della reazione, variazione e conservazione della stessa. Di fatti le cinte aziarie non si possono variare senza l'approvazione del Ministero.

Più specialmente il Regolamento si è occupato delle spese per a manutenzione delle cinte, disponendo che « i Comuni chiusi abuonati sostengano, del proprio, tutte le spese per la manutenione della linea daziaria, delle barriere e simili, ad eccezione elle mura in difesa militare dello Stato, cui provvede l'amminirazione della guerra ».

Ma se in via di eccezione solo le spese di manutenzione sono a arico del Comune nell'unico caso in cui esso abbia la gestione ei dazi proprii e governativi, devesi da ciò dedurre, una regola enerale nel senso che : 1° le spese per la costituzione o creazione ella cinta daziaria sono sempre a carico proporzionalmente del omune e dello Stato, sia o no abbuonato il Comune ; 2° che spese di manutenzione sono ugualmente a carico, in proporzione, ello Stato e del Comune, semprechè però il Comune non sia abonato.

(1) Art. 1, Regol. 1870.

888. La linea daziaria che circonda il Comune chiuso, e che lo costituisce tale, è tracciata dall'Intendenza di Finanza, e una volta tracciata non può essere mutata senza l'approvazione del Ministero delle Finanze (1).

Per la variazione della cinta daziaria basta un decreto ministeriale; e non occorre per ciò un decreto reale preceduto da avviso del Consiglio di Stato.

Infatti la maggiore solennità del decreto reale e l'intervento del Consiglio di Stato è richiesto dalla legge del 1864, per dichiarare aperto, in riguardo a speciali condizioni topografiche, un Comune per legge noverato tra i chiusi, e per dettare le norme generali in materia, esplicate nel Regolamento del 25 agosto 1870; ma non occorre ugualmente quando si tratti di semplice modificazione nella linea daziaria di Comune chiuso, per effetto della quale si stacchi una frazione, e la si consideri, per il dazio consumo, come Comune aperto. Qui basta il decreto ministeriale (2).

Già abbiamo notato come in date circostanze alcuni Comuni che dovrebbero essere chiusi, avuto riguardo al numero degli abitanti, possono venire dichiarati aperti, e viceversa.

« I Comuni delle prime tre classi sono dichiarati chiusi.

« Quando però alcuno di essi si trovasse in condizioni topografiche da non potersi cingere con linea daziaria, sarà dichiarato aperto con decreto reale, previo parere del Consiglio di Stato.

« I Comuni di quarta classe non potranno essere dichiarati chiusi se non quando o sieno capoluogo di circondario, o ne facciano domanda, od intendano mantenere o stabilire per conto proprio un dazio d'introduzione » (3).

Ora nel caso che il Comune aperto venga dichiarato chiuso come si procederà per determinare la linea daziaria resa necessaria dall'intervenuta dichiarazione?

Come si dovrà procedere nel caso che i dazi siano riscossi direttamente dallo Stato, e come, nel caso che invece siano riscossi dallo stesso Comune abbuonato?

Evidentemente era di tutta convenienza dar norme diverse a seconda dei diversi casi : e queste furono date nel Regolamento, e basta qui richiamare il tenore delle relative discipline.

« Dichiarandosi chiuso qualche Comune aperto, se i dazi vi si riscuotono dal Governo o da un suo appaltatore, l'Intendente

---

(1) Art. 1, Reg. 1870.

(2) Cass. Roma, Sez. unite, 25 gennaio 1884, Mucci, Municipio di Sie[na] (*Corte sup.*, anno 1884, p. 44).

(3) Art. 5, leg. 3 luglio 1864 modificato dall'art. 3 del decreto le[gge] 28 giugno 1866.

'inanza di concerto col Prefetto vi stabilisce la linea daziaria e
ı zona esterna di sorveglianza, facendo redigere appositi verbali
i delimitazione da firmarsi dai rispettivi delegati dell'Intendenza
della Prefettura.

« Se invece la riscossione dei dazi è ceduta al Comune, il Con-
iglio comunale determina la linea daziaria e la zona esterna di
orveglianza, e tali determinazioni diverranno esecutorie quando
i abbia aderito l'Intendente di Finanza e siano state approvate
al Prefetto, decidendo, in caso di divergenza, il Ministero delle
'inanze.

« L'Intendente di Finanza nel primo caso, ed il Municipio nel
econdo, di concerto col Prefetto, possono far eseguire nelle mura,
astioni e fossati che servono di cinta daziaria, tutte le opere
ndispensabili alla cautela del dazio, o che impediscano la clande-
tina introduzione dei generi tariffati; e così pure possono ordinare
ı chiusura di aperture esistenti in esse mura e bastioni, e far
pporre inferiate ai canali ed agli acquedotti che vi passano dentro,
enza però deviarne il corso.

« Se poi per ovviare al contrabbando fosse indispensabile di
tterrare qualche fabbricato o piantagione, o di spianare qualche
ialzamento, od altra simile opera situata entro la zona esterna
i sorveglianza, ovvero di far chiudere le porte delle case private
rospicienti verso la linea daziaria, si provvederà sotto l'osservanza
ella legge sull'espropriazione per causa di utilità pubblica » (1).

889. L'autorità giudiziaria non potrebbe in alcun modo cen-
urare la delimitazione della cinta daziaria adottata dall'autorità
mministrativa, se questa abbia osservate le forme legali, e ripor-
ate le debite approvazioni, poichè nel caso non si tratterebbe di
iritti privati lesi da decreti dell'autorità amministrativa, bensì di
ın interesse, che consiste nella varia determinazione della zona
ntro cui il dazio dovrebbe essere percepito, locchè entra esclusi-
amente nelle attribuzioni delle autorità amministrative per espresso
isposto di legge (2).

Ma se l'autorità giudiziaria non potrebbe pronunciarsi circa la
elimitazione del Comune chiuso, quando sia fatta come prescrive
l Regolamento del 1870, trattandosi di lesioni di interessi; quando
nvece l'autorità amministrativa, come osserva opportunamente il
rofessore Gianzana (3), qualificasse per chiuso un Comune, il
uale pel numero della sua popolazione, dovrebbe essere detto
perto, non raggiungendo le condizioni per essere, in via di ecce-

---

(1) Reg. 25 agosto 1870.
(2) App. Torino (*Giurispr.*, anno 1875, p. 502).
(3) GIANZANA, *Comm.*, I, 67.

zione, ritenuto chiuso, a buon diritto il Comune, come rappresentante dell'universalità dei cittadini, avrebbe azione a chiedere all'autorità giudiziaria, che la legge sia osservata, perocchè qui si conculcherebbe un vero diritto civile, quello cioè di non pagare imposte maggiori di quelle volute dalla legge.

890. Comune chiuso non è tutto il territorio compreso nella circoscrizione amministrativa, ma quello soltanto che è compreso nella cinta daziaria.

La parte di territorio del Comune chiuso che rimane fuori, al di là della cinta daziaria, si chiama ed è frazione aperta di Comune chiuso.

Occorre notare che in tal caso la parola frazione ha senso ben diverso da quello suo proprio nel diritto comunale, dove indica una parte bensì di Comune, ma avente una certa autonomia di interessi, e anche talvolta una speciale rappresentanza. Agli effetti del dazio tutto ciò non ha luogo nè applicazione; frazione aperta è tutta quella parte che rimane del territorio comunale, non chiusa dalla cinta.

Per esplicite disposizioni della legge daziaria, le frazioni aperte di Comune chiuso, sono, quanto al modo di riscossione dei dazi governativi o comunali, *parificate ai Comuni aperti*. Qui basti aver ciò premesso, e rimandiamo quindi il lettore al titolo successivo dei dazi, nei Comuni aperti, per le norme relative.

891. L'art. 34 del Regolamento dichiara, che i porti di mare sono compresi nella porzione dei Comuni chiusi posta fuori del recinto daziario: il che è confermato dall'art. 1° dello stesso Regolamento, a termini del quale *nei Comuni che toccano il mare, la linea daziaria è da questo lato formata dalla riva* (1).

Però gli stabilimenti balneari, quantunque di fatto siano oltre la riva del mare, devono considerarsi come compresi nella cinta del Comune chiuso.

Difatti, per l'accesso dal lido (o dal Comune chiuso) allo stabilimento balneario, vi deve essere e vi è un viadotto di tavole od un *quid simile;* il qual mezzo di unione rende per ragione di continuazione una cosa sola, il territorio del Comune chiuso ed il locale dello stabilimento.

892. Un'importante questione in ordine alla cinta daziaria dei Comuni chiusi, era quella tanto agitata e in vario senso risolta, se le stazioni comprese nella cinta daziaria dovessero essere soggette alle norme prescritte pei Comuni chiusi, o a quelle stabilite pei Comuni aperti.

Si dice *stazioni comprese nella cinta daziaria*, perchè er

(1) Cass. Roma, 28 giugno 1881 (*Il Dazio consumo,* II, § 361.

ıelle fuori della cinta, la questione non avrebbe potuto nascere di onte all'art. 5 ultimo alinea della legge 1864, a termine del ıale le *porzioni dei Comuni chiusi fuori del recinto daziario, intendono parificate ai Comuni aperti.*

Gravi ragioni concorrevano per ritenere che le stazioni situate ıtro la linea daziaria, non potessero ritenersi come frazione aperta Comune chiuso, tenuto conto che in nessuna disposizione di gge o regolamento, era stabilito tale trattamento di favore, anzi ultava piuttosto escluso.

Di vero i sostenitori dell'opposta opinione si limitavano, a sogno della loro tesi, ad invocare le disposizioni contenute negli t. 6 e 22 delle *Istruzioni*, approvate col Decreto ministeriale, ottobre 1870.

Ma il senso degli articoli citati non è tale, essendo stati scritti lo allo scopo di stabilire speciali cautele a favore dei Comuni, ordine ai trasporti di generi soggetti a dazio, per impedire le odi e le sottrazioni, ma non per impedire a danno dei Comuni essi, il pagamento del dazio.

La limitazione dei confini della linea daziaria, all'esterno delle ızioni ferroviare e locali annessi, non è ammessa dalla legge, si potrebbe rilevare da alcuna disposizione che vi si riferisca rettamente.

Del resto poi, a suggello di tale conclusione, sta il disposto delrt. 49 del Regolamento, il quale dichiara compresi nei locali ggetti a particolare vigilanza *nei Comuni chiusi, i recinti delle ızioni ferroviarie, site dentro la linea daziaria.*

La questione aveva avuto speciale importanza, essendosi appunto cusso se il materiale di armamento introdotto nelle stazioni per ıttare le ferrovie, dovesse essere soggetto a dazio di introduone; ed era stata risoluta in senso contrario alla pretesa delle cietà ferroviarie dalla Corte suprema di Roma (1).

Pareva che la Corte suprema avesse, colla citata decisione, detta ltima parola sulla grave controversia; ma così non fu. Un prov-

---

(1) Cass. Roma, 7 marzo 1881, Ferrovie Meridionali, Municipio di Nai, Appello Roma, nella stessa causa in sede di rinvio, 6-19 dicembre 82 (GIANZANA, *Comm. alla legge sui dazi di consumo*, vol. I, cap. III). Nè dopo ciò sarà inopportuno ricordare anche la sentenza 13 aprile 1880, la stessa Cassazione di Roma, in causa Ministero dei lavori pubblici, ıtro Comune di Catanzaro (*La Corte Suprema di Roma*, anno 1880, 316 e seg.), la quale pure aveva già affermato la seguente massima, cioè: « La legge 3 luglio 1864 sulla tassa governativa e dazio comue di consumo, non ne esenta i *materiali destinati ed effettivamente sumati*, per le strade ferrate, o *per le stazioni comprese nella cinta ıiaria del rispettivo Comune.*

vedimento legislativo ha recentemente dato una soluzione affatto contraria, ma non certamente con disposizioni interpretative, bensì totalmente innovatrici.

La legge 27 aprile 1885 relativa alle convenzioni ferroviarie, tolse di mezzo ogni questione sulla condizione delle ferrovie e stazioni ferroviarie comprese in un Comune chiuso.

Ecco il tenore della legge:

« I Comuni non potranno imporre dazio sopra i materiali e sopra tutto ciò che è destinato alla costruzione e all'esercizio delle strade ferrate, poste nel loro territorio;

« Le linee ferroviarie, le stazioni e le loro dipendenze saranno considerate come poste fuori del recinto daziario delle città e dei Comuni chiusi;

« Con regolamento da approvarsi per decreto reale, sentito il Consiglio di Stato, saranno determinate le dipendenze delle stazioni, e sarà regolata la sorveglianza quanto al dazio consumo » (1).

Tanto i Comuni chiusi come i Comuni aperti non potranno adunque percepire dazio su generi che costituiscono un importante elemento di entrata nel loro territorio, quali sono appunto quelli destinati alla costruzione e all'esercizio delle ferrovie.

L'esenzione però, anche sotto l'impero della nuova legge dovrà essere limitata a questi ultimi oggetti, giacchè gli altri generi tutti, in quanto siano destinati a consumo, saranno passibili al dazio.

Ma però questo consumo non si potrà colpire alla introduzione nella cinta daziaria, dovendosi per l'introdotta finzione legale ritenere sempre le stazioni come parte di Comune aperto, ma soltanto nell'atto di vendita al minuto; e ciò tanto nel caso di stazioni situate entro Comuni chiusi, quanto nell'altro di stazioni entro il Comune aperto.

Divenuto così unico in tutto il Regno il modo di esazione del dazio di consumo entro le stazioni, il provento dell'imposta in fatto sarà quasi universalmente limitato al consumo che si fa nei caffè, trattorie e simili spacci esistenti entro le stazioni.

893. Complemento della linea daziaria è la *zona di sorveglianza*.

« Intorno alla linea daziaria dei Comuni chiusi, e fino alla distanza di 25 metri, è stabilita una zona esterna di sorveglianza la quale può essere estesa o ristretta secondo che lo esigono le circostanze locali (2).

---

(1) Art. 15, legge 27 aprile 1885, n. 3048.

(2) Art. 2, Reg. 1870.

« Nei Comuni abbuonati la zona e le variazioni che occorresse li introdurre, vengono deliberate dal Consiglio comunale, ed aderendovi l'Intendente di Finanza, saranno approvate dal Prefetto. Essendovi divergenza, deciderà il Ministero delle finanze » (1).

È bene avvertire ancora come tale zona non sia obbligatoria, essendo stabilita nell'interesse dei Comuni per rendere più difficile il contrabbando; la qual cosa oltrechè dall'indole dell'istituzione, si rileva dalla facoltà concessa di restringerla od estenderla secondo le esigenze delle condizioni di fatto: per cui è ragionevole il conchiudere che se le condizioni locali non esigono l'esistenza di una zona di sorveglianza, possa il Consiglio comunale valutando le dette condizioni, non stabilirla.

La zona di sorveglianza essendo fuori della cinta daziaria è nelle condizioni di Comune aperto. Però attesa la sua indole speciale e lo scopo per cui è istituita, va soggetta a certi pesi.

« Entro la zona di vigilanza intorno alla linea daziaria, è vietato, senza permesso dell'autorità governativa, che sarà necessario anche nel caso che il Comune sia abbuonato, l'erigere fabbricati, fare piantagioni, rialzamenti e simili opere che favoriscano le frodi, e ne rendano difficile la sorveglianza.

« È vietato del pari il depositarvi od ammassarvi generi, senza il permesso dell'autorità daziaria, ad eccezione dei prodotti del suolo » (2).

894. L'art. 45 del regolamento 1870 provvede appunto alla sicurezza della cinta daziaria disponendo quanto segue: « Nelle mura, bastioni, caseggiati ed altro, che formano la linea daziaria, è vietato di fare aperture, lo scavare acquedotti, che passino sotto la linea stessa, il danneggiare o smuovere le barriere od i segnali; l'appoggiarvi qualsiasi oggetto che ne faciliti la scalata, o il salirvi e l'introdursi nei fossati, o depositarvi o trasportarvi generi, senza permesso degli agenti daziari ».

Queste disposizioni hanno il loro complemento in quelle relative alla *zona di vigilanza*, compresa in uno spazio di 250 metri tutto attorno alla cinta daziaria.

« Entro la zona di vigilanza, intorno la linea daziaria, è vietato, senza il permesso dell'autorità governativa, che sarà necessario anche nel caso che il Comune sia abbuonato, l'erigere fabbricati, fare piantagioni, rialzamenti e simili opere, che favoriscano le frodi, e ne rendano difficile la sorveglianza.

« È vietato del pari il depositarvi od ammassarvi generi, senza

---

(1) Reg. 1870.
(2) Art. 44, Reg. 1870 e art. 74, *Istruz*. 1870.

il permesso dell'autorità daziaria, ad eccezione dei prodotti de suolo » (1).

Fu deciso che fra i *prodotti del suolo* devono comprendersi non solo i prodotti ricavati nei terreni compresi nella zona di vigilanza, ma anche quelli prodotti in altri terreni contigui (2).

Nel caso in cui i Comuni chiusi assumano per abbuonamento la riscossione dei dazi governativi di consumo anche in Comuni con termini la legge ha disposto speciali misure di precauzione.

« Ove un Comune chiuso abbia assunto per abbuonamento l riscossione dei dazi governativi di consumo anche in Comuni aperti contermini, non si potranno in questi stabilire depositi di gener o di animali soggetti a dazio, senza una previa dichiarazione a l'autorità daziaria.

« Tali depositi dovranno essere situati a distanza non minor di 500 metri dalla linea daziaria del Comune chiuso. Questa d stanza potrà però essere diminuita coll'assenso dell'autorità da ziaria.

« I locali a tal uso dovranno essere ridotti come quelli deg esercizi di vendita o di macello; non aver cioè comunicazioni in terne con altri edifizi o case di abitazione, e dove ne abbiano l'autorità daziaria potrà prescrivere che vengano chiuse.

« I proprietari o titolari di tali depositi dovranno tenere un ap posito registro in cui si annotino in modo chiaro tutte e singol le partite di generi o di animali soggetti a dazio, che vi si intro ducono volta per volta o che se ne estraggono, e dovranno perme tere l'ingresso nei medesimi agli agenti daziari, sempre quand ne siano richiesti nelle ore di giorno, e rendere loro ostensivo registro, il conto e tutti i generi e gli animali tenuti in essi lo cali ».

La legge parlando di *Comuni aperti contermini abbuona* intese comprendere, agli effetti del divieto concernente i deposit anche la porzione del Comune chiuso fuori cinta.

Sembra invero giusto e consentaneo alla legge che tutte le pr scrizioni relative ai Comuni aperti debbano applicarsi a quest porzioni dei Comuni chiusi, eccettuate quelle sole (3) che presu pongano l'esistenza di una propria personalità giuridica del Co mune aperto : sarebbe d'altronde strana cosa che il Comune chius

---

(1) Art. 46, Regolamento.

(2) Cass. Roma, 23 gennaio 1881 (Giornale *Dazio cons.*, § 382, II Eserc.

(3) Tali sarebbero le facoltà di unirsi in consorzio coi Comuni aper per assumere per abbuonamento la riscossione dei dazi, di sovrimpor tasse addizionali alle governative, d' imporre dazi propri sopra ogget che non ne fossero gravati e di provvedere alla gestione daziaria.

assuntore della esazione dei dazi anche nei Comuni aperti contermini, enti morali da esso indipendenti, potesse menomare la loro ibertà col vietare nel loro territorio il deposito di generi soggetti a dazio a distanza minore di 500 metri dalla sua linea daziaria, e non potesse fare altrettanto per le frazioni (1).

895. La vigilanza si esercita non solo nella cinta e in una certa zona fuori e intorno alla cinta, ma in certi casi special anche nell'interno del Comune chiuso.

« Sono compresi nei locali soggetti a particolare vigilanza nei Comuni chiusi:

1° I locali addetti al deposito di generi soggetti a dazio e n cui si tengono animali o generi introdotti temporariamente ;

2° I molini situati entro l'ambito daziario ed i locali annessivi, e così pure le pile da riso;

3° I fondi in cui si producono uve ed olive;

4° I recinti delle stazioni ferroviarie site dentro la linea laziaria » (2).

SEZIONE I.

Il dazio comunale di introduzione nei Comuni chiusi. La produzione interna, l'introduzione temporanea, il transito e il deposito.

96. *Il sistema daziario nei Comuni chiusi. — L' introduzione. — La produzione interna, l'introduzione temporanea, il transito e il deposito. La restituzione del dazio. — Il dazio di minuta vendita.*
97. *L'*introduzione.
98. *Operazioni daziarie all'introduzione.*
99. *Bolletta di pagamento.*
00. *La* produzione interna.
01. *Animali nati entro la cinta.*
02. *Olio e vino prodotto da olive ed uve raccolte entro la cinta.*
03. *Farine prodotte nei molini entro la cinta.*
04. *L'*introduzione temporanea.
05. *Introduzione degli animali.*
06. *Introduzione temporanea del riso per le operazioni di pilatura, delle olive e dell'uva per convertirle in olio e vino.*
07. *La licenza di introduzione temporanea.*
08. *Introduzioni straordinarie in tempo di fiere e mercati.*
09. *Il* transito.

---

(1) Cass. Roma, 25 novembre 1879, Grassini-Municipio di Novara, *Legge*, II, anno 1880, p. 63).

(2) Cfr. l'art. 67 del Regolamento pel servizio delle guardie di finanza, n data 18 aprile 1880.

896. Il dazio di consumo nei Comuni chiusi si esige all'*introduzione* della merce nella cinta: e l'introduzione è accettata come atto inducente presunzione legale del consumo.

La necessità delle cose però consigliava a non applicare in tutto il suo rigore il principio che cioè tutte le operazioni daziarie devono far capo all' introduzione. L' applicazione assoluta del principio avrebbe portato alla conseguenza ed all'incoveniente di accordare un'esenzione assoluta ai generi prodotti *entro* il Comune ed ivi consumati, e d'altra parte, di colpire all'introduzione generi che certamente non si sarebbero in fatto consumati nel Comune. La legge provvide con norme complementari da un lato, nell'interesse dell'Erario, a colpire la *produzione interna;* e dall'altro lato a riconoscere e tutelare gl'interessi del commercio cogli istituti speciali dell'*introduzione temporanea*, del *transito*, del *deposito*, e il diritto dei contribuenti colla *restituzione del dazio* nei casi speciali in cui veniva a mancare il titolo della riscossione.

Di tutte queste materie diremo brevemente in questo capitolo.

In via di eccezione, e semplicemente come imposta comunale, i Comuni possono imporre un *dazio di minuta vendita* su generi speciali; e questo formerà materia di apposita trattazione.

897. L'art. 6 della legge 1864, dispone:

« Il dazio sul consumo si riscuote nei Comuni chiusi alla *introduzione* dei prodotti indicati nella tariffa, nel recinto daziario del Comune ».

Tale sistema ovvio e facile non presenta per sè gravi complicazioni. Qualunque genere s'introduca, sia soggetto a dazio governativo o a dazio comunale, è sottoposto all'applicazione della tariffa secondo la quantità o il peso. Così molto davvicino è colpito il consumo locale, poichè è ben difficile che il privato introduca generi ad altro scopo, che non per la consumazione; e l'esercente per i generi che non vende e che fa quindi uscire di nuovo, ha con facilità la restituzione della tassa pagata.

Come non si possono imporre impedimenti alla circolazione, non se ne possono imporre del pari all'introduzione. Tale regola sola può trovare eccezioni per ragioni di pubblica salute.

Però quando in questo caso venga constatata contravvenzione

carico del contribuente, questa dovrà dichiararsi per la legge sanitaria e non per la legge sul dazio di consumo (1).

898. Quando un oggetto sottoposto a dazio arriva alla barriera, deve essere dichiarato; gli agenti possono esaminare se la dichiarazione è conforme al vero; si paga quindi il dazio, e l'ufficio daziario rilascia una *bolletta* che vale a certificare l'avvenuta riscossione.

Nel concedere la facoltà ai gabellieri di esaminare gli oggetti che si introducono si ebbe riguardo ai viaggiatori, i quali generalmente portano seco qualche valigia con una scorta pel loro cammino. Questo piccolo bagaglio ragionevolmente non può essere visitato se non quando vi siano fondati sospetti di frode.

Per l'introduzione delle bestie da macello furono stabilite norme particolari, richieste dalla specialità della materia e dei casi.

Gli uffici del dazio devono essere provvisti dei pesi occorrenti e le operazioni di peso devono eseguirsi senza spesa del contribuente. La legge ha concesso ai Comuni, una *tassa di peso e misura pubblica*, ma come tassa a parte, indipendente dai dazi, e senza alcun carattere, di coazione e di obbligatorietà.

Gli uffici del dazio di consumo sono aperti dal sorgere al tramontare del sole; questo orario però può essere prolungato secondo le circostanze locali.

I generi presentati all' ufficio fuori d' orario, vengono respinti; in casi eccezionali possono tenersi sotto custodia d'ufficio, e per alcuni generi l' autorità daziaria può concederne l' introduzione anche in tempo di notte.

Le norme che disciplinano l'introduzione nei Comuni chiusi sono con una certa larghezza contenute nelle istruzioni ministeriali emanate in esecuzione del Regolamento.

Speciali norme regolano poi lo scaricamento dei bastimenti e barche nei porti.

Quando un bastimento è approdato e ammesso a libera pratica nei porti di mare, e quando entrano barche nei porti dei Comuni chiusi, le operazioni doganali hanno la precedenza su quello del dazio di consumo.

All'arrivo di convogli nelle stazioni delle ferrovie collocate entro la linea daziaria, si chiudono e si invigilano le uscite in modo da impedire ogni sottrazione di generi o bagagli dei viaggiatori.

I documenti relativi ai generi destinati a consumo nel Comune

---

(1) Consiglio di Stato, 3 agosto 1873, e Cass. Torino, 4 dicembre 1873, Comune di Ancona; Cass. Roma, 15 luglio 1881, Geronimi; App. Torino, 9 ottobre 1869 (*Giurispr. It.*, XXI, 2, 623).

sono dal conduttore consegnati all'ufficio daziario; questi documenti sono rappresentati dalle *note di spedizione*, le quali nel caso equivalgono alle dichiarazioni da farsi all'ufficio (1).

Norme speciali regolano lo sdaziamento dei pacchi postali, comodo e facile mezzo di trasporto introdotto da pochi anni in Italia.

Questo servizio impiantato già in Germania, in Austria-Ungheria ed in parecchi Stati secondari, ha potuto con l'esperienza dimostrare come riesca non solo utilissimo a svariati rapporti d'indole privata, ma bensì sia un valido sussidio allo sviluppo degli scambi ed in genere alla prosperità di molte speciali industrie, mentre è riuscito anche rimuneratore per le amministrazioni postali.

Ritenuto per altro che limitatissima, per non dire insignificante, è la importanza della riscossione del dazio sugli oggetti che possono venire spediti per la posta, giacchè trattasi in regola di una riscossione di pochi centesimi di dazio, il Governo ravvisò opportuno che venissero senz'altro incaricati gli uffici postali di riscuotere il dazio relativo nell'atto della consegna del pacco al destinatario, rilasciando una bolletta staccata da apposito registro che vien somministrato dall'amministrazione daziaria.

Per le norme particolari relative allo sdaziamento basterà rinviare il lettore al Regolamento ed istruzioni pubblicate dal Governo in esecuzione di legge.

899. Liquidati i diritti, si scrive la bolletta di sdaziamento che è consegnata al dichiarante dopo eseguito il pagamento del dazio.

Il contribuente può chiedere che gli si legga la bolletta, il cui numero progressivo viene contrapposto alla relativa partita nel *registro delle dichiarazioni*.

Lo scontrino unito alla bolletta, dopo che questa fu confrontata coi generi da introdursi, e trovata regolare, viene deposto in una cassetta chiusa a chiave.

Per le piccole partite di generi, il cui dazio non ecceda due lire, e pei quali si ommette l'annotazione nel registro di prima nota, si potrà pure dare invece della bolletta ordinaria una bollettina speciale.

900. La presunzione legale che il consumo si effettui all'introduzione dei generi nei Comuni chiusi, non poteva bastare da sola: il legislatore dovette volgere uno sguardo a quanto succede entro la cinta daziaria indipendentemente dalla sorveglianza alle porte. Il territorio compreso entro la cinta daziaria è sempre considerevole, in molti casi comprende anche porzioni discretamente

---

(1) Art. 6, Istr. min.

vaste di campagna; molte industrie sono fiorentissime nel centro di città dove spesso i palazzi si alternano colle officine, i giardini coi campi. Bisognava provvedere onde non ricevesse iattura la finanza, e non venisse così a mancare l'equilibrio e l'equa distribuzione dei gravami tra la produzione esterna e la produzione interna.

La produzione interna è quindi altro fatto che parallelamente al fatto dell'introduzione, è causa d'esazione del dazio di consumo nei Comuni chiusi.

901. Si verifica produzione interna in ordine agli animali quando avvengano dei parti entro il Comune. Il nuovo parto si deve dichiarare all'ufficio daziario; si farà dal contribuente un deposito per garantire la tassa dovuta; salvo a convertire il deposito in pagamento, quando si consumi la carne; ovvero a riaverlo ove l'animale si conduca fuori cinta. In ragione della diversa età della bestia è fissato diversamente l'ammontare del dazio; quindi, quando questa giunge all'età voluta perchè l'animale si abbia a considerare di una diversa categoria (come quando il vitello è toro o bue), si deve dichiarare di nuovo all'ufficio daziario ed accrescere in ragione il deposito o il pagamento.

Solo pei nati dei suini non si deve pagamento di dazio, essendone, secondo la nostra legge, esenti i porcellini da latte.

Nel caso che il bestiame comprato entro la cinta daziaria, venga entro la medesima macellato, è ragionevole che, o si dichiari all'ufficio che allora liquida il dazio d'introduzione e restituisce il deposito, ovvero, se non si dichiara, si prelevi la tassa di macellazione sul deposito di cauzione (1).

902. La legge intese colpire di dazio non solo il vino e l'olio che venga introdotto nel Comune chiuso, ma anche quello che venga prodotto coll'uva e colle olive raccolte nel Comune stesso.

Il miglior sistema per assicurare l'osservanza della legge che tassa il consumo del vino e dell'olio, è senza fallo quello di accertare la quantità del frutto pendente, per dedurne quindi quanto vino e quanto olio è presumibile venga a prodursi, e su questo calcolo determinare l'ammontare del dazio dovuto per la produzione. Informandosi a questo concetto, il Regolamento, ordina appunto che il contribuente debba indicare preventivamente, un mese prima del raccolto, la quantità presuntiva delle uve e delle olive, facendo poi una seconda definitiva dichiarazione tre giorni dopo il raccolto della quantità realmente ricavata. Così restano assicurati da una parte i contribuenti se disastri impreveduti abbiano mandato

(1) Per gli animali nel caso di *produzione interna* provvedono gli articoli 30 e 31 del Reg. e art. 41, *Istruz.*

a male o diminuito il raccolto presuntivo o se la maturazione non rispose alle speranze concepite; e dall'altra parte l'amministrazione dei dazi, ove i frutti abbiano ecceduto le promesse.

In questo caso si colpiscono di tassa l'uva e le olive per giungere indirettamente a colpire il vino e l'olio. Ma in sostanza per il dazio è sul vino e sull'olio.

903. Le medesime ragioni indussero a colpire di dazio i gran alla introduzione nei molini, onde avere sicuro il provento dell tassa sulle farine prodotte entro i Comuni chiusi. Come voleva l natura delle cose, dovevasi portare la vigilanza sui molini e fa pagare il dazio relativo, distinguendo tra le farine destinate a consumo locale e quelle destinate all'esportazione, sempre in bas dell'art. 4 citato dalla legge del 1866.

In conformità a questo principio il Regolamento, all'art. 33, pe quanto concerne appunto la produzione interna delle farine, sta bilisce che « si potranno produrre senza pagamento di dazio sott l'osservanza di speciali discipline, le farine destinate alla *consu mazione in altri Comuni* ».

Se però la trasformazione dei grani in farine non sollevò que stioni di grave momento, e facilmente si riconobbe che le farin prodotte nel Comune, ma destinate ad uscirne, dovessero andar esenti da dazio; si disputò invece a lungo se dovessero andare de pari esenti le farine prodotte entro il Comune ed esportate sott forma di paste o di pane e simili; ossia se si dovesse o no rite nere avvenuto il consumo, e quindi originato il diritto a perc pire il pagamento della tassa, quando le farine vengano esporta non nello stato di polverizzazione in cui è il grano uscito dall macina, ma in uno stato nuovo, cioè sotto la forma di pane o paste.

È vero che nel concetto della legge daziaria non si volle bada al consumo effettivo. Ma se con presunzione *juris et de jure* d'uopo supplire a difetti che scaturiscono dalla natura stessa, st bilendo certi momenti in cui si considera effettuato il consum allo scopo della riscossione della gabella, certamente questo sta di cose artefatto, doveva cedere di fronte alla realtà.

Di qui le eccezioni stabilite colla restituzione del dazio in cer casi determinati, analoghi al caso di semplice trasformazione del farina, concorrendo del pari i due estremi del non avvenuto co sumo e della mancanza del pericolo di frode. La farina trasfo mata in pasta è posta nella condizione di essere consumata, n non è consumata come il grano ridotto in farina non è ancora c ciò consumato (il dazio difatto è imposto sulle farine e non s grano appunto per questo). Perchè lo stesso non varrà per la f rina ridotta a pasta? Grano, farina, pasta, sono la stessa co

rimpetto al dazio; e devono avere lo stesso trattamento; altrimenti si graverebbe la *produzione* (e a questo provvedeva la legge sul macinato), non solo, ma si correrebbe il rischio di far pagare più volte in più Comuni il medesimo dazio, secondo i vari passaggi e le varie introduzioni che potessero occorrere nei trasporti e negli scambi del commercio; cosa evidentemente non consentanea ai principii regolatori in tema di dazi di consumo.

A queste ragioni si oppose che la numerazione dei casi in cui si ammette per eccezione la restituzione del dazio è tassativa, e quindi non essendovi annoverato questo, lo si doveva ritenere escluso.

Ma anche questo obbietto non regge. Diffatti se tace il Regolamento vigente, nell'art. 42 del Regolamento 25 novembre 1864 si leggeva che « per le farine e paste non saranno ammessi a godere della restituzione se non quelli che fabbricano e lavorano tali prodotti » ; il che prova come a quell'epoca il potere esecutivo su questo punto intendesse esplicitamente accennare all'esenzione.

Ora la legge in vigore è sempre quella a cui si riferiva il Regolamento citato : la legge intervenuta poi (nel 1870) , non abolì nulla al proposito, perchè in questo punto nessuna delle precedenti leggi le è contraria , il Regolamento vigente tace. Ora, se le disposizioni d'allora sono le medesime d'oggidì, perchè dovrà valere un'interpretazione contraria a quella data allora per autorità del legislatore medesimo ? (1).

904. La presunzione che il consumo avvenga nei Comuni chiusi col fatto dell'introduzione, cede quando il genere s' introduce solo per riestrarlo dopo un certo tempo. Si dovette quindi disciplinare la *introduzione temporanea*, per evitare una ripetizione della tassa sul consumo del medesimo genere.

L'introduzione temporanea può essere determinata da varie cause. Così gli animali spesso si introducono nei Comuni all'unico effetto dell'allevamento, del pascolo, ed in maggiori proporzioni per usarne al lavoro, ovvero per tentarne la vendita sulle fiere e mercati. Per altri generi l'introduzione temporanea è determinata dalla necessità di sottoporli a certe lavorazioni che richiedono macchine speciali, che i proprietari particolari non possono procurarsi nelle proprie tenute, o perchè non sono di uso frequente nell'anno, o ad ogni modo perchè importerebbero ingenti spese, o per altri motivi. Così, ad esempio, pel grano è necessaria la pilatura e brillatura, che di solito si fa nell'abitato ; per le ulive e le uve in molti luoghi vige la consuetudine d'introdurle entro cinta, in appositi locali per esservi pigiate od infrante ;

(1) Quanto alle discipline da osservarsi, rinviamo il lettore agli articoli 55, 56, 57, 58 e 59 delle *Istruzioni min.*, 20 ottobre 1870.

salvo a fare poi uscire dal Comune i relativi prodotti, destinati a avere altrove il vero consumo. Dicasi lo stesso se la introduzion temporanea sia determinata da altre condizioni economiche o to pografiche.

905. L'introduzione temporanea degli animali ha nella pra tica una speciale importanza e frequenza; e fu quindi di prefe renza soggetta a norme precise nell'intento di assicurare l'Erari da una parte e di non impacciare soverchiamente la circolazione

Così per gli animali soggetti a dazio, introdotti per l'alleva mento, l'ingrassamento, il pascolo o l'impiego nel lavoro entro i Comune chiuso, deve farsene la dichiarazione all'ufficio d'in gresso.

Se poi durante l'introduzione temporaria l'animale introdott pel progressivo sviluppo fisico passa in una categoria soggetta maggior dazio, se ne deve dare partecipazione all'uffizio, aume tando in corrispondenza la prestata cauzione.

Per garanzia contro eventuali frodi gli animali bovini, di cu viene permessa l'introduzione temporaria, sono contrassegnati co *apposito marchio a fuoco* diverso da quello stabilito pel macell

Il marchio si applica come è prescritto per l'introduzione a pa gamento.

I proprietari sono obbligati a far rinnovare i bolli dopo il te mine di un trimestre, quando ne siano sparite le impronte.

Gli animali suini ed ovini saranno invece contrassegnati con u anello alla gamba destra di dietro, chiuso con un suggello a piomb coll'impronta dell'indicazione dell'uffizio daziario (1).

Anche la circolazione degli animali è subordinata all'osservan di regole prestabilite; così nessuno può introdurre animali bovi soggetti a dazio *non aggiogati a carro* nel Comune, senza bolletta di dazio o di licenza di temporaria importazione.

906. Questo trattamento speciale è fatto in massima unic mente per gli animali; perchè, di regola, nessun altro genere pu essere introdotto nel Comune per rimanervi un certo tempo, e p uscirne liberamente, sotto il regime dell'*introduzione temporane* Solo in via di eccezione il Regolamento, dispone che « uguale ag volezza vien concessa al risone, ossia riso ancor vestito di bucci che s'introduce per essere sottoposto alla pilatura, e che si espor poi brillato; e potranno del pari, sotto l'osservanza di opportu cautele e prescrizioni, permettersi quelle altre introduzioni ten porarie, che per le condizioni economiche o topografiche loc fossero riputate necessarie ».

Occorrerà però che questi motivi di convenienza speciale, a

(1) Art. 41, *Istr. min.*

a far derogare alla regola generale, siano volta per volta ammessi e riconosciuti.

Le condizioni topografiche ed economiche cui accenna il Regolamento si verificano più particolarmente in certi Comuni delle provincie meridionali, dove, difettando gli edifici rurali, si rende necessaria l'introduzione temporanea dei prodotti agrarii nei Comuni chiusi per ivi procedere alla manipolazione dei prodotti stessi.

Ed è appunto in contemplazione di tale contingenza che il Regolamento esplicitamente ebbe a stabilire che « trattandosi di Comuni nei quali per consuetudine locale le uve vengano pigiate per far vino, e le olive infrante per trarne olio in appositi fabbricati situati all' interno della cinta daziaria, tanto le uve che le ulive, all'atto della introduzione loro, saranno pesate; l'ufficio daziario, prendendone nota, rilascierà a ciascun proprietario un conto speciale, nel quale saranno registrate anche tutte le successive quantità sino alla fine del raccolto.

Un incaricato dell'Intendente di Finanza, assistito da un consigliere destinato dal Municipio annualmente, durante il raccolto delle uve e delle olive, accerterà le proporzioni, secondo le quali il mosto o il vino risulta a fronte del peso delle uve, e l'olio a fronte del peso delle olive, e sulla base di tale accertamento, fatta deduzione del cinque per cento per quello che lascia il vino nel depurarsi, si calcolerà per ciascun proprietario la quantità di vino o di olio di cui dovrà rispondere per il pagamento del dazio; gli si rilascierà all'uopo una nuova bolletta, sulla quale saranno discaricate le quantità di vino o di olio che estrarrà dal Comune a termini del successivo art. 27 e seguenti » (1).

907. L'introduzione temporanea si effettua mediante concessione di apposita *licenza* da parte dell'ufficio daziario.

Coll'uscita degli animali o dei generi dalla cinta daziaria si risolve l'operazione dell'introduzione temporanea. Riconosciuta l'identità degli animali o dei generi, ha luogo la restituzione del deposito.

Ugualmente poi si risolve l'operazione dell'introduzione temporanea sul consumo degli animali; nel qual caso, invece che alla restituzione del deposito si fa luogo al pagamento del dazio. In tal caso, gli animali temporaneamente introdotti, che si vogliono destinare al macello, saranno presentati all'uffizio che ha rilasciata la licenza, e l'ufficio, fatte le verificazioni prescritte, procede allo sdaziamento, rimettendo la relativa bolletta e facendo contrassegnare gli animali bovini col prescritto marchio di macello.

---

(1) Reg. 1870.

La licenza viene ritirata ed è rimessa all'autorità preposta all'uffizio daziario per la contrapposizione alla matrice, ove i libri bollettari siano già stati chiusi e rimessi alla medesima.

L'introduzione temporanea appunto perchè tale, non può lasciarsi nello indeterminato, perchè allora si avrebbero per altro verso gl'inconvenienti a cui si volle ovviare con questo provvedimento; quindi è necessario determinare per quanto tempo possa essere protratto il permesso di tenere gli oggetti daziabili entro la cinta del Comune chiuso.

In conseguenza, fu stabilito che le licenze d'introduzione temporaria non possono avere una durata maggiore di 6 mesi: può questa essere rinnovata presentando alla scadenza gli animali od i generi all'uffizio daziario. La rinnovazione per la terza volta spetta all'autorità superiore da cui dipende l'uffizio daziario.

Scaduto il termine, la *licenza* cessa di avere qualsiasi efficacia, e l'ufficio daziario procede all'esazione del dazio, o introitando il deposito, o realizzando la cauzione.

908. Fin qui abbiam parlato dell'introduzione temporanea di animali, o di speciali generi (riso, uva e olive) destinati ad una certa permanenza nel Comune chiuso, all'effetto di ottenere o l'ingrassamento degli animali, o la brillatura del riso, o la fermentazione delle uve, o la macerazione delle ulive.

Vi sono però casi di introduzioni temporanee seguite da una permanenza brevissima nel Comune chiuso. Così gli animali che entrano *aggiogati a carri*, gli animali e gli oggetti tutti che vengono condotti o portati nel Comune in tempo di fiera per esservi esposti in vendita, meritavano un'attenzione speciale.

E le istruzioni ministeriali provvidero al caso, tutelando la finanza senza danneggiare soverchiamente il commercio.

Gli animali soggetti a dazio, che vengono introdotti nel Comune chiuso per tentarne la vendita, dovranno essere presentati e dichiarati per *qualità*, *numero* e *quantità* all'uffizio d'ingresso, che dietro le verificazioni di regola, rilascia pei medesimi una *bolletta di accompagnamento*.

Questo trattamento speciale, nel tema di introduzione nei Comuni in occasione di fiere e mercati, non è limitato ai soli animali ma a qualunque genere, perchè nel caso esisteva appunto quella parità di condizioni che lo consigliava, e che di regola manca invece nelle introduzioni aventi carattere di futura permanenza non breve.

Anche nel caso di introduzioni in tempo e in occasione di fiere e mercati doveva regolarsi il consumo o l'uscita del genere: i due fatti risolventi dell'operazione di introduzione temporanea. E appunto allo sdaziamento dei generi venduti nel Comune e al-

'esportazione di quelli invenduti, provvedono le più volte citate struzioni ministeriali.

I generi od animali venduti nel Comune vengono dichiarati al-'ufficio del mercato, ed in mancanza, a quello d'ingresso, ai quali ıffici devono essere presentati.

Questi procedono allo sdaziamento nei modi prescritti per l'in-roduzione nel Comune chiuso, esigono il dazio, rilasciano la bol-etta, fanno segnare gli animali bovini col prescritto bollo, permet-endone poscia la libera circolazione nel Comune.

Per i generi o animali invenduti che vogliansi invece fare uscire, 'ufficio d'uscita, verificata secondo quanto è prescritto pel *tran-ito*, la *qualità* e *quantità* ne attesta sulla bolletta che ritira 'avvenuta uscita dalla linea daziaria, contrapponendo la bolletta così esaurita alla matrice.

Il deposito e l'atto della prestata garanzia per l'introduzione ıel Comune vengono restituiti, e la ricevuta si unisce alla esau-ita bolletta d'accompagnamento (1).

909. L'introduzione temporanea nel Comune di animali o di nerci ha per obbiettivo una permanenza più o meno lunga nel Comune. Può darsi che l'introduzione nel Comune abbia per ob-biettivo il solo passaggio attraverso il territorio come nel caso li merce viaggiante: questa introduzione chiamasi fatta *in tran-ito*, e di questo fatto si è pure occupata la legge, sempre nel-'intento di prevenire la frode e di non molestare soverchiamente l commercio.

Questo scopo si consegue facilmente colla sorveglianza ai vari ıffizi daziari stabiliti alle diverse porte, cioè esaminando le merci all'entrata per accertarne la quantità e la qualità; facendo con-tare di tutto su apposita bolletta, facendo scortare le merci da un agente che vigili il transito, ovvero permettendo il libero pas-aggio pel Comune chiuso, previo il deposito di una somma pro-porzionata al dazio che si dovrebbe esigere se si trattasse d'intro-luzione definitiva, oppure previa malleveria di persona che il capo li ufficio, sotto la sua responsabilità, creda solvibile. Arrivata la nerce all'uscita, si verifica di nuovo, confrontandone lo stato colla lescrizione della bolletta, ed accertato che nulla si è modificato, e ne fa fede sulla bolletta medesima e si rimborsa la somma de-positata.

Tutto questo è semplice e facile nè può dar luogo a questioni (2).

---

(1) Art. 51, *Istr. min.*

(2) Al transito provvedono gli art. 11, 12, 13 del Regolamento 1870, gli art. 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23 delle *Istruzioni ministeriali.* L'ar-icolo 118 della *Legge Comunale* dispone:

In ogni caso il Comune per ciò che riguarda ii *transito*, ha diritto di intervenire e regolare le cose nel modo più acconcio al decoro ed al comodo della circolazione interna (1). Quindi ben potrà determinare le vie di passaggio. Giammai però potrebbe esigere diritti, imporre oneri, neppure per occupazione di suolo pubblico (2).

910. Chi domanda di essere autorizzato a fare introduzioni in transito deve prestare analoga cauzione, altrimenti l'ufficio ordinerà il transito *sotto scorta*, ossia facendo accompagnare i generi da una guardia daziaria.

Posto che sia indispensabile la scorta, sorge il dubbio se la spesa debba essere pagata dal contribuente.

Il Consiglio di Stato fu di parere che, quando vi è una comoda via di circonvallazione esterna, ed il contribuente voglia ciò nondimeno transitare per l'interno, allora possa esigersi il diritto di scorta, perchè ciò avviene per volontà ed a favore del contribuente (3).

E tale fu anche l'avviso del Ministero il quale nel caso opposto ritenne: « Quando un Comune chiuso non abbia alcuna strada di circonvallazione, e quindi i generi in transito soggetti a dazio di consumo debbano forzatamente attraversare la parte chiusa del Comune stesso, è illegale il diritto di centesimi cinquanta che il Municipio riscuote a titolo di scorta ed accompagnamento, *di giorno*, pei generi che transitano quel Comune, stante il divieto portato dall'articolo 118 della legge comunale; ed è perciò necessario che nello interesse della legge e dei contribuenti venga fatta subito cessare la indebita esazione » (4).

Siccome però l'amministrazione del dazio non è obbligata a tener aperto l'ufficio nè a compiere operazioni daziarie dopo il tramonto e prima del levar del sole, e poichè d'altronde, il servizio di notte riesce assai più dispendioso, così non si potrebbe disconoscere nell'ufficio il diritto di riscuotere un compenso pel favore che accorda di permettere il transito di notte (5).

Fu ritenuto, e giustamente che, ammesso il genere in transito

---

« Non possono mai (i Comuni) imporre alcun onere o divieto al transito immediato, fuor quello di determinare le vie di passaggio nell'interno del capoluogo, o di vietarlo, quando vi esistano altre vie comode di circonvallazione ».

(1) G. B. Cereseto, *Il Comune nel diritto tributario*, vol. I, n. 580

(2) Cass. Torinese, 28 luglio 1874.

(3) Cons. di Stato, 8 luglio 1870.

(4) Nota minist., 6 giugno 1872.

(5) Fazio, *Cod. Daziario*, n. 339.

sotto cauzione, possa il contribuente durante il transito fare del genere quel che più gli aggrada, e destinare anche gli oggetti al consumo.

Durante il termine stabilito dalla bolletta di transito, il conduttore è naturalmente libero di scaricare, se crede, le merci, essendo intanto l'amministrazione daziaria assicurata dal deposito del dazio e dalla cauzione (1).

Intorno al giudizio sull'idoneità della cauzione, diremo più sotto parlando del deposito.

911. Le istruzioni ministeriali dispongono che il deposito dei generi nei magazzini degli uffici presso lo scalo delle ferrovie, entro la linea daziaria, si considera come fuori del Comune, e si osservano per l'entrata e l'uscita dei generi in transito, le precedenti disposizioni.

La ragione sta in ciò, che non sempre i destinatari si trovano in stazione al momento dell'arrivo per ricevere i generi, molti colli sono spediti contro assegno, di molti altri il destinatario è residente fuori del Comune chiuso, e talvolta può non essere pei destinatari stessi conveniente ritirarli. In tutte queste circostanze i colli non escono dalla stazione per entrare nel Comune chiuso, ma bensì vi restano momentaneamente, o per ritornare al luogo da cui furono spediti, od in altri Comuni a seconda dei casi. Era necessario quindi stabilire un punto franco, ed applicare le norme del transito, adattandole alla speciale condizione di cose.

912. L'introduzione temporanea è concessa dalla legge con troppe restrizioni, e giova solo in casi specialissimi, come vedemmo. Il commercio esigeva maggiori riguardi, e si provvide coll'*introduzione in deposito;* sistema che permette contemporaneamente una maggiore vigilanza all'autorità daziaria e maggiore libertà al contribuente.

Ecco come il Gianzana spiega lo svolgersi e il funzionare di questo sistema: « Vi hanno negozianti, i quali, assieme allo spaccio al minuto, praticano anche la vendita in grandi partite, o che semplicemente si occupano di quest'ultimo genere di operazioni; non avendo costoro convenienza, o per ragione del fabbricato, o per ragione di sorveglianza, o per la manipolazione e cura del genere, a tenerlo fuori della linea daziaria, e così lungi dalle loro abitazioni, sono costretti a ritirare il medesimo in città — benchè sia minima la parte, che ivi se ne consuma — essendo la maggior parte esposta e venduta nei vari Comuni del Regno. Si comprende tosto, che, se il genere è soggetto a dazio, dovrà ad ogni intro-

---

(1) Minist., 29 agosto 1873.

duzione pagare il relativo diritto, obbligandosi così il negoziant
a forti sborsi di danaro, i consumatori ad un rincaro nel genere
i corrispondenti che lo pongono in minuta vendita, a pagare du
tasse, l' una all' entrata nella cinta, e l' altra nel Comune ove i
genere si smercia e consuma.

Erano inconvenienti questi che, a tulela del commercio, e pe
ragione di giustizia, dovevano essere tolti: or come provvedervi
Vi sarebbe stato il mezzo di restituire all'uscita il dazio pagat
all'entrata, ma, oltre all'enorme contabilità apportata da un siffatt
servizio, si aggiungeva la difficoltà del distinguere tra semplic
particolari e negozianti, il pericolo, che dell'uscita dei generi s
facesse un contrabbando di nuovo genere; non senza avvertire
che ciò avrebbe reso impossibile il controllo della produzione in
terna.

Si pensò allora al sistema del *deposito*, ed ecco in che cos
consiste:

Il commerciante introduce quanti generi gli piace entro la cinta
invece però di pagare la tassa all'atto dell'introduzione, egli f
una richiesta di introduzione in iscritto, e si annota dall'uffizi
daziario in un registro la quantità che egli ha introdotta; e dell
quantità relativa si rilascia all'esercente bolletta per l'opportun
controllo.

Il genere quindi è introdotto o in magazzini sotto la diretta c
stodia dell'ufficio daziario, o in magazzini da esso dati in affitt
o nei magazzini pubblici, se ve ne hanno, o nei magazzini
proprietà dell'esercente.

Avviene a questo modo, che egli in un mese introduce cen
quintali di un dato genere; orbene, nel mese successivo, destina
alle spedizioni ai suoi corrispondenti, esso manda fuori della cin
quaranta quintali — ciò essendo, non avrà altro a fare prima del
spedizione, che avvertire l'ufficio daziario — il medesimo contro
lerà la quantità che esce, e l'annoterà a fianco della parti
delle introduzioni, o in altro apposito registro, e così di segui
nei mesi successivi; ripetendosi tali operazioni, quante volte ent
od esca il genere in discorso.

Passato così un semestre, epoca in cui si fa la sistemazione d
conti e spira la licenza di deposito, l'ufficio daziario non ha c
a bilanciare le due partite, l'introduzione e l'uscita. È manifest
che se tanta fu l'introduzione quanta l'uscita, nulla dovrà paga
l'esercente, perchè nulla ha consumato nella cinta; se l'uscita
minore, si controllerà che cosa è avvenuto della differenza, perc
o il relativo genere si trova in magazzino, ed in tal caso lo si po
a partita nuova dell'esercente, sotto la colonna dell'introduzion
o il genere è venduto, e allora si paga la tassa di dazio, sul

differenza che si riscontra tra il genere rimasto in magazzino, e quello che si introdusse e non è uscito » (1).

Appare dall'indole di questo sistema, che tutto quanto è soggetto a dazio, è ammessibile in deposito, meno gli animali e le carni fresche, e quegli altri generi, che possono andar soggetti a deperimenti o abbisognino di quotidiana cura, per ragioni facili a comprendersi (2).

Il deposito non è che una facilitazione accordata a chi vuol introdurre nella cinta generi, che in parte non si consumano entro di essa; se all' uscita non si presenta l' *identico* genere, la tassa rimane acquisita all'ufficio (3).

Così chi immette in deposito l'olio, non può, dopo averlo trasformato in una quantità di prodotti diversi, all'uscita dalla cinta, richiedere il dazio pagato per la materia prima.

Coloro quindi che vogliano trasformare, per es., il vino in altri prodotti, facciano ciò in Comuni *aperti;* se ciò fanno in Comuni *chiusi*, invano chiederanno la restituzione della tassa del deposito.

913. La legge riconosce tre forme di deposito:

a) Deposito nei magazzini d'ufficio, detto anche sotto la custodia dell'ufficio daziario;

b) Deposito in magazzini dati dall'ufficio daziario in affitto, e fra questi distinguonsi quelli collocati nell'ufficio stesso e quelli fuori;

c) Depositi privati: ma questi debbono essere verificati ed approvati.

I magazzini privati sono ammessi in mancanza di altri delle due prime categorie: ciò scende dalla natura del sistema daziario; sicchè laddove un Comune stabilisse di aprire magazzini di deposito di generi soggetti a dazio, sotto la diretta custodia dell'ufficio daziario, potrebbe validamente non permettere il deposito nei magazzini privati (4).

I depositi di *privata proprietà* nell'interno del Comune, devono tenersi distanti almeno cento metri in linea retta dalla cinta daziaria, ed avere quelle condizioni che l'autorità proposta all'ufficio daziario troverà necessarie per la facile vigilanza (5).

Per introdurre generi in deposito nei magazzini di proprietà pri-

---

(1) GIANZANA, *Commento alle leggi sui dazi di consumo*, vol. I. — Deposito.

(2) Art. 94, Reg. 1870.

(3) Art. 32, *Istr. Min.*

(4) Decreto Reale 17 gennaio 1875 (Giorn. *Il dazio consumo*, § 1225, esercizio).

(5) V. art. 14 e seg., Reg. 1870.

vata, si presta cauzione mediante contanti o rendita dello Stato a corso legale di borsa pel montare del dazio.

L'autorità preposta all'ufficio daziario può accettare cauzion anche solamente mediante *garanzia solidale* di due o tre nego zianti, dei quali riconosca la solvibilità.

Devesi però notare, che mentre l'amministrazione daziaria no può rifiutare la cauzione *reale*, può rifiutare quella personale (1

La cauzione è richiesta pei depositi privati, e per i magazzi in affitto fuori l'ufficio daziario, e deve ammontare al dazio co rispondente al genere che s'introduce. Nè pare potersi ammetter colla Corte di Lucca (2) che il Comune possa imporre una ca zione che garantisca non solo pel dazio, ma anche pel massim delle multe, vale a dire pel decuplo del dazio. E ciò perchè nel legge non è scritta tale facoltà, la quale renderebbe il più del volte illusorio od inesperibile il *diritto* del contribuente al dep sito, e perchè anzi la legge ha limitato un sistema così oneroso un solo caso, quello cioè del deposito fatto per ottenere la rest tuzione degli oggetti sequestrati, in caso di contravvenzione co sumata o constatata (3).

Gli apprezzamenti in fatto di cauzione sul deposito, spettano a l'autorità daziaria. Quale è questa autorità? L'accettare la cauzio spetta a chi ha diritto ai proventi dell'esazione del dazio, vale dire, quando i dazi sono esatti in economia dallo Stato, spette all'Intendenza di Finanza; quando sono esatti in economia dal C mune abbuonato, spetterà al capo dell'Amministrazione municipa o alla Giunta, e all'appaltatore o al subappaltatore, quando la r scossione dei dazi sia data in appalto.

Nè può sembrare questa una concessione soverchia all'appa tatore, di che possa abusare, rifiutando ingiustamente il deposit o rendendolo più oneroso per stranezza di pretese.

L'appaltatore può rifiutare la cauzione personale, ma non que in contanti: quindi l'arbitrio dell'appaltatore è ben limitato.

914. Un trattamento favorevole è fatto ai proprietari c introducono in deposito i loro prodotti entro la cinta daziaria.

Dispongono invero le istruzioni ministeriali, che dove per ma canza di fattorie e di case coloniche nelle campagne fa d'uo introdurre nei Comuni chiusi i prodotti dell'agricoltura, l'Inte dente di Finanza potrà permetterne l'introduzione per deposit

---

(1) Cass. Roma, 25 aprile 1879 (Giornale *Il Dazio consumo*, § 2168 b, II esercizio) e 10 maggio 1870 (stesso periodico, § 2543, II esercizio).

(2) App. Lucca, 22 dic. 1872 (*Annali*, VII, 2, 22).

(3) 22, legge 3 luglio 1864.

Entro un anno dalla introduzione il proprietario paga il dazio pei prodotti che non sono usciti dal Comune, e restituisce la bolletta rilasciatagli per l'introduzione.

Se il deposito agricolo potesse durare oltre l'anno, più non vi sarebbe modo per impedire le frodi e constatare i contrabbandi. Imperocchè ognuno comprende che il prodotto agricolo venuto a maturità, e liberamente smerciato nel Comune d'introduzione, potrebbe per più anni ancora invocarsi a coprire generi della stessa specie e quantità o introdotti in contravvenzione, o definitivamente sdaziati (1).

Dall'obbligo della cauzione sono dispensate le amministrazioni militari pei depositi nei Comuni chiusi di generi da somministrarsi lirettamente alla truppa. Il dazio è pagato sui generi consumati iel Comune ad ogni trimestre, sotto l'osservanza di quelle particolari discipline adottate dal Ministro delle finanze di concerto con quello della guerra.

915. Le Istruzioni ministeriali hanno dato sulla materia lisposizioni precise, regolando il modo di introduzione dei generi n deposito, le licenze di deposito, il termine per cui deve durare l deposito stesso, la custodia dei generi nei magazzini, la vigianza, l'uscita dei generi e le tasse di magazzinaggio.

Rinviamo il lettore al capitolo del *Deposito* nelle Istruzioni e iel Regolamento.

916. In molti casi è necessario pertanto riscuotere il dazio ıonostante che poi il consumo non si effettui nel Comune.

Così nei casi di introduzione temporanea, deposito e transito i esigono depositi di danaro in proporzione del dazio dovuto per uei generi. Giustizia richiedeva che alla riestrazione dei medeimi dall'ambito daziario si restituisse la somma pagata per dazio depositata per garanzia, onde evitare l'indebito pagamento.

L'art. 27 del *Regolamento* dà le norme per la restituzione del azio.

Il citato articolo parla solamente di uva, mosto, vino, olive e lio; è evidente però che tale enumerazione è scritta più dimotrativamente che tassativamente.

Il principio regolatore della restituzione del dazio è generale e omprende qualunque genere, perchè in fondo non è se non una orma sotto cui si presenta il principio morale e giuridico della *estituzione dell'indebito* sancito in tutti i Codici delle nazioni ivili.

Una forma speciale di questa restituzione è stabilita pel dazio

---

(1) *Giurispr. costante*. — Cass. Roma, 22 dicembre 1885, Casalino ergio c. Patroni Griffi.

sulle bestie macellate. Si sa che per la macellazione si deve pagar la tassa, essendo questo il momento in cui si reputa avvenire le galmente il consumo. Ora accade ben di sovente che una besti è macellata in un Comune per essere smerciata in un altro. S questa carne si esporterà in altro Comune chiuso, si esigerà pagamento del dazio relativo, e quindi doppio sarà il gravame su medesimo oggetto: all'inconveniente si ovviò disponendo che *pe le bestie bovine macellate introdotte nei Comuni chiusi*, purch siano intere, non spogliate della pelle, l'introduttore avrà diritt alla restituzione del dazio pagato per la macellazione (1).

Avvertiamo che l'essersi qui parlato solo di *bestie bovine* no deve far nascere dubbio circa l'applicazione della legge alle alt bestie: si tratta di semplice inesattezza di linguaggio, a cui ripar il Regolamento che determinò le condizioni pel rimborso in parol senza far distinzione fra animali e animali (2).

Sempre nel tema della restituzione del dazio sulle carni si h una notevole differenza tra i Comuni chiusi e i Comuni apert Per questi, come vedremo, si richiede che si tratti di non me che mezza bestia macellata; pei Comuni chiusi invece si richie che sia intera, per potersi far luogo al rimborso.

Sezione II.

Il dazio comunale di minuta vendita nei Comuni chiusi.

917. *Il* dazio di minuta vendita *nei Comuni chiusi.*
918. *Questione circa la legittimità di questa forma di dazio.*

917. Finora abbiamo studiato il modo di funzionare del da nei Comuni chiusi in rapporto al fatto dell'*introduzione* nella cin, che determina l'esigibilità della tassa.

Indipendentemente però dal fatto dell'introduzione nella cin, il dazio nei Comuni chiusi può essere anche applicato alla minu vendita di alcuni generi.

La legge del 1864 disponeva: « Ai Comuni chiusi è fatta pu facoltà di porre *dazi di consumo sulla vendita al minuto de oggetti contemplati in questa legge* (bevande e carni). Un decre reale fisserà il *maximum* della tariffa pei dazi di consumo e della tassa addizionale a quella governativa, che i Comuni posso imporre » (3).

(1) Art. 6, legge 1864.
(2) Art. 10, Regolamento.
(3) Art. 12, legge 3 luglio 1864, n. 1827.

Il dazio di minuta vendita nei Comuni chiusi è analogo a quello che si applica nei Comuni aperti.

Però i due dazi non si possono confondere.

Anzi tutto le due tasse hanno rispettivamente un fine diverso. Nei Comuni aperti la minuta vendita, in mancanza di cinta daziaria, determina il momento presuntivo del consumo agli effetti della riscossione del dazio, onde si parla di dazio esigibile alla introduzione dei generi nei locali di rivendita, e. come momento generativo del diritto al dazio, vale pei dazi governativi e pei dazi comunali. Il dazio sulla minuta vendita nei Comuni chiusi invece, non è che privilegio speciale dei Comuni chiusi, a favore delle loro finanze, nè potrebbe mai essere applicato come tassa governativa. Con esso non si colpisce il consumo, poichè coll'introduzione il vero e proprio dazio di consumo già venne esatto, ma si colpisce piuttosto la speculazione, in quanto questa si estrinseca nella minuta vendita; onde questo dazio più che altro è una vera imposta di *esercizio* o di *rivendita*. Nei Comuni chiusi. adunque potrebbero imporsi contemporaneamente due dazi di consumo, l'addizionale e quello sulla minuta vendita (1).

Il dazio sulla minuta vendita nei Comuni aperti si applica su tutti i generi, mentre nei Comuni chiusi non può applicarsi che sulle sole *bevande* e sulle *carni*.

918. Si disputò nella giurisprudenza se il dazio di minuta vendita nei Comuni chiusi, stabilito dalla legge del 1864, doveva ritenersi ancora in vigore dopo le leggi successive (2).

Fra le varie leggi che si succedettero e che hanno impero sulla materia in quanto non furono parzialmente abrogate, parla di questo dazio la sola legge del 1864, quella cioè che lo stabiliva. Il silenzio che tennero in proposito le seguenti ed in ispecie l'ultima, quella del 1870, che mirarono ad estendere i diritti di dazio sui generi tassabili, fece nascere il dubbio che la tassa di minuta vendita fosse abolita implicitamente, perchè pareva naturale che in questo rimaneggiamento se ne sarebbe dovuto tener calcolo, nell'ipotesi della sua conservazione; d'altra parte anche il Regolamento per la esecuzione della legge del 1870 non traccia alcuna norma per l'esazione della tassa medesima, ed anzi, non la nomina neppure.

---

(1) App. Torino, 14 maggio 1866 (*Giurispr. Ital.*, XVII, 2, 212).

(2) Anche il FAZIO (*Codice daziario*, n. 85) ritiene abolita la tassa sulla minuta vendita nei Comuni chiusi; perchè il Decreto 1866, la legge 1870 e il Regolamento in vigore, disciplinando l'intera materia daziaria, sarebbero venuti implicitamente ad abrogare l'art. 2 del decreto 10 luglio 1864. n. 1842 (pubblicato in consonanza all'art. 13 della legge 1864) che determinava il limite fino al quale i Comuni chiusi avrebbero potuto imporre la tassa di minuta vendita.

Fu risposto in contrario che attribuendo simile effetto alla legge del 1870 se ne esagerava la portata e si dava alla stessa una interpretazione contraria alla lettera medesima e allo spirito. La legge in discorso non ha abrogato le precedenti, ma le ha lasciate sussistere, tranne nelle parti in cui reca loro una qualche modificazione. Il che è detto espressamente nell'articolo 14: « la legge 3 luglio 1864, n. 1827, ed il legislativo decreto 28 giugno 1866, sui dazi interni di consumo e sulla tassa di fabbricazione della birra e delle acque gazose, sono conservati in tutto ciò che non è contrario alla presente legge ». Ora poichè in nessuno degli articoli di questa legge si riscontra una disposizione che contraddica alla facoltà spettante ai Comuni chiusi di assoggettare a dazio la vendita al minuto, così si volle conchiudere non essere avvenuto alcun assorbimento di essa, ed essere anzi la medesima stata mantenuta.

Però tutte queste considerazioni non pare valgano a dimostrare indiscutibilmente la legittimità del dazio di minuta vendita, che ancora si riscuote in parecchi Comuni chiusi.

E non sarà superfluo in così grave controversia un esame accurato e completo.

Richiamiamo la disposizione della legge.

« Ai Comuni chiusi è fatta pure facoltà di porre dazi di consumo sulla vendita al minuto degli oggetti contemplati in questa legge (bevande e carni).

« Un decreto reale fisserà il *maximum* della tariffa del dazio di consumo e del dazio addizionale e quello governativo che i Comuni possono imporre » (1).

Il Regolamento per l'esecuzione del dazio di consumo dispose: « I dazi addizionali, e quelli che i Comuni chiusi possono imporre per loro conto sulla minuta vendita degli oggetti colpiti dalla tassa dello Stato, debbono limitarsi entro i due quinti della tassa governativa. I dazi comunali sugli altri generi, non sorpasseranno il decimo del loro valore medio » (2).

Nello stesso giorno, 10 luglio 1864, un altro regio decreto avente il numero 1842, confermò il *maximum* della tassa di minuta vendita a due quinti della imposta governativa.

Quindi stando alla legge del 1864 e relativi decreti, i Comuni chiusi avevano facoltà d'imporre:

1° Una tassa addizionale del 40 per cento sui generi colpiti da dazio consumo in favore dello Stato, ed un dazio proprio non eccedente il 20 per cento sui generi non colpiti dallo Stato;

(1) Art. 13, legge 3 luglio 1864, n. 1827.

(2) Art. 2, R. decreto 10 luglio 1864, n. 1839.

2° Una tassa speciale di minuta vendita sui vini e liquori, nei limiti del 40 per cento della tassa governativa sui generi stessi.

Quindi fino a quell'epoca niun dubbio che la tassa di minuta vendita era in vigore, e nel limite di un *maximum* di un 40 per cento del dazio governativo sulle carni e sulle bevande. Il Regolamento dava poi le norme speciali per la relativa applicazione (1).

Ma nel 1866 colla pubblicazione del decreto legislativo cominciò una prima modificazione. Infatti nel decreto legislativo la tassa addizionale comunale in genere, era ridotta dal 40 al 30 per cento: e nel Regolamento pubblicato in esecuzione del detto Decreto legislativo venne disposto quanto segue:

« I dazi addizionali, e quelli che i Comuni chiusi possono imporre *per loro conto sulla minuta vendita* degli oggetti colpiti dalla tassa dello Stato, non potranno oltrepassare il 30 per cento del dazio governativo, ad eccezione delle farine, pane, paste e riso » (2).

Così il dazio di minuta vendita era limitato al 30 per cento, e cessavano in conseguenza di avere vigore sulla materia i due precedenti regii decreti del 10 luglio 1864.

Ora tutta la questione è qui ridotta: È ancora in vigore il regio decreto del 1866, che fissava il limite del dazio di minuta vendita al 30 per cento, l'unico decreto da cui trae ragione la tassa di minuta vendita espressamente disciplinata dallo stesso con norme speciali (3)?

A questa domanda risponde il successivo decreto in esecuzione alla legge del 1870, dove è detto che il Regolamento annesso ed approvato col medesimo « entrerà in vigore col 1° gennaio 1871, e *da quel giorno cesserà di ogni effetto l'altro Regolamento approvato col succitato decreto* 25 *novembre* 1866, n. 3351 ».

Evidentemente nel caso non può dirsi che si tratti di abrogazione implicita, ma esplicita e positiva. E poichè nessuna nuova disposizione di legge è venuta a sostituirsi in proposito a quella abrogata, giacchè nel regio decreto del 1870 che *abrogava* il precedente, non è detta una parola del dazio di minuta vendita, non solo ha cessato di esistere il precedente decreto, ma ha cessato giuridicamente di esistere il dazio.

Nè diversamente a questo proposito procedette la legge del 1870, la quale accorda ai Municipii un dazio comunale *addizionale* al

(1) Art. 103, Reg.

(2) R. decreto 25 novembre 1864, n. 3351.

(3) Art. 106 del Reg. appr. con regio decreto 25 novembre 1866.

governativo, nei limiti del 50 per cento sul dazio governativo, e un dazio *proprio* sugli altri generi, nei limiti del 20 per cento del loro valore. Ora la tassa di minuta vendita evidentemente non può considerarsi compresa nell'*addizionale*, perchè nessuno *addizionale* può riscuotersi nei Comuni chiusi, tranne che all'introduzione, e non mai all'atto della minuta vendita, e se esistono dazi governativi di introduzione nei Comuni chiusi, non ne esiste alcuno di minuta vendita.

Non può la tassa di minuta vendita considerarsi compresa nei dazi propri riservati ai Comuni, perchè questi non possono colpire che i generi esenti da dazio governativo; e invece le bevande e le carni sono oggetto di dazi a pro dello Stato.

La giurisprudenza si è pronunciata però in senso favorevole alla conservazione del dazio di minuta vendita nei Comuni chiusi (1).

Furono invece presentati vari progetti di iniziativa parlamentare per l'abolizione legislativa di questo dazio (2).

CAPO IV.

Il dazio comunale di consumo nei Comuni aperti — Dazio di minuta vendita e dazio sulla macellazione — Esazione a tariffa e per abbuonamento.

919. Nel primitivo disegno di legge proposto nel 1863 si distinguevano i Comuni in due grandi categorie, Comuni chiusi e Comuni rurali. Tale distinzione fu conservata sostanzialmente nella legge, ma la seconda categoria di Comuni mutò nome e molto più propriamente si chiamarono semplicemente *aperti*.

---

(1) Cass. Torino (a sezioni riunite), 19 maggio 1875, Ravassi-Cebrelli (*Giurispr.*, XII, 512); Cass. Roma, 27 novembre 1882, Valenti-Cutroni e Genovese (*Corte Supr.*, Roma, an. 1882, p. 1044).

(2) G. B. CERESETO, *Il Dazio di consumo*, *Digesto italiano*, vol. IX, I.

La qualifica di *aperti* non dipende da una speciale configurazione di fatto degli stessi Comuni, ma unicamente dal loro modo di esistere di fronte alla legge daziaria, potendo esistere Comuni materialmente chiusi da fossi e bastioni, eppure *aperti* agli effetti della legge daziaria; e viceversa Comuni privi di una cinta materiale, eppure sempre agli effetti della legge, considerati come chiusi.

Dal contesto della legge risulta che sono a considerarsi aperti tutti quei Comuni che hanno una popolazione minore di quella voluta dalla legge, o che per provvedimento del potere esecutivo cessarono di esser chiusi.

920. La legge daziaria ha accettato la circoscrizione territoriale dei Comuni quale è data dalle leggi amministrative, ma ha introdotto la distinzione fra i chiusi e gli aperti.

Solo per eccezione dovette creare un ente artificioso che sta tra i Comuni chiusi e gli aperti, che amministrativamente fa parte dei primi, e agli effetti daziari è parificato ai secondi, per quanto coi primi costituisca un solo tutto; alludiamo alle frazioni di Comune chiuso *fuori della cinta daziaria*, dette perciò propriamente « frazioni aperte di Comune chiuso ».

E sotto il presente titolo *dei dazi nei Comuni aperti* si tratterà non tanto del dazio nei veri e proprii Comuni aperti, ma anche dei dazi nelle dette frazioni aperte di Comune chiuso.

921. I generi soggetti a dazio nei Comuni aperti sono diversi da quelli soggetti nei Comuni chiusi: orbene, per le frazioni aperte di questi Comuni si applicheranno i dazi propri dei Comuni chiusi, o quelli propri dei Comuni aperti a cui sono parificate?

« Questa parificazione non può intendersi ristretta al solo modo di riscossione del dazio, ma deve ritenersi come un principio generale, posto a fondamento delle leggi sulla materia.

Infatti la formola illimitata con cui è concepita questa disposizione di legge, *le porzioni dei Comuni chiusi fuori dei recinti daziari s'intenderanno parificate ai Comuni aperti,* non consente restrizioni di sorta: tanto più ch'essa trovasi collocata in principio della legge ed immediatamente dopo l'art. 4 in cui si dichiara quali Comuni debbono intendersi *chiusi*, e quali *aperti*, quasi a completare questi concetti che sono la base di tutta la legge » (1).

Dunque nelle frazioni aperte di Comune chiuso non si potranno colpire che i generi soggetti a dazio nei Comuni aperti.

Dopo aver determinato così *quali* siano i generi imponibili nelle

(1) Cass. Roma, 12 aprile 1877 (*Il Dazio cons.*, I Esercizio, §§ 2167, 2401).

frazioni aperte di Comune chiuso, non resta che vedere *quanto* sia il dazio imponibile sui generi soggetti al tributo nelle dette frazioni.

La legge ha fissato misure diverse, in ragione della popolazione dei Comuni. Ma evidentemente nel caso non si potrà aver più riguardo alla popolazione della sola frazione, bensì a quella dell'intero Comune, giacchè se l'importanza dei singoli centri deve nel caso desumersi dalla popolazione, non deve omettersi di tener conto degli abitanti del Comune chiuso, i quali certamente concorrono ad accrescere movimento e ricchezza nelle frazioni. È ben vero che le frazioni aperte sono parificate ai Comuni aperti, ma questo principio non può distruggere l'altro dell'unità amministrativa del Comune.

922. Nei Comuni aperti non è più possibile assumere come presunzione di consumo l'introduzione nell'abitato: bisognò cercare altro fatto esteriore inducente presunzione di consumo. E si accettò come tale il fatto dell'introduzione dei generi negli esercizi di vendita al minuto.

Non si tenne calcolo dell'introduzione negli esercizi di vendita all'ingrosso, perchè le merci ivi vengono vendute non a scopo di consumo, ma di commercio: non si tenne calcolo dell'introduzione nelle case private, perchè la relativa sorveglianza sarebbe riuscita impossibile per la finanza e insopportabile per i contribuenti; e perchè del resto troppo facilmente si sarebbe corso il pericolo di tassare una seconda volta dei generi sui quali già si era riscosso il dazio all'introduzione negli esercizi.

Solo in via di eccezione per le carni si credette estendere il dazio anche ai privati, pagandosi questo all'atto della *macellazione*, sorvegliata ugualmente tanto se fatta dai privati, come se eseguita dagli esercenti.

923. Tanto il dazio di macellazione quanto quello di minuta vendita possono applicarsi in due modi distinti: o coll'*esercizio a tariffa*, per cui ad ogni introduzione nei locali di vendita o di macello si liquida il debito della tassa, e se ne paga il relativo importo, o col sistema dell'*abbuonamento*, pel quale, col pagamento di un canone annuale, il contribuente viene esentato da qualunque formalità.

Sezione I.

Il dazio di minuta vendita nei Comuni aperti.

924. *Limite della minuta vendita. È necessario che sia determinato dai regolamenti comunali.*

924. Il dazio nei Comuni aperti si applica, di regola generale, ll'atto della minuta vendita dei generi (salva l'eccezione per la assa di macellazione), o per usare l'espressione equipollente usata alla legge, all'*introduzione dei generi* nei locali destinati a venita al minuto.

Pei dazi governativi la misura della minuta vendita è stabilita alla legge, nè può altrimenti determinarsi: essa è limitata pel ino a litri 25 e per le altre bevande a litri 10.

Su nessun altro genere potrebbe imporsi dazio a favore dello tato nei Comuni aperti, pel fatto della vendita.

Al contrario, pei dazi comunali non vi è limite alla tassabilità ei generi daziabili, nel senso che tutti gli oggetti suscettibili di azio nei Comuni chiusi, lo sono ugualmente negli aperti. Ma però ffinchè questa imponibilità si concreti nel fatto è necessario che Consigli comunali abbiano stabilito il limite di minuta vendita per iascun genere sotto pena dell'inapplicabilità del dazio.

Affinchè possa esigersi nei Comuni chiusi il dazio sulla minuta endita è necessario che il Regolamento abbia fissata la quantità ntro la quale la vendita si deve ritenere fatta al minuto.

925. Due sono gli elementi essenziali costituenti l'atto di iinuta vendita: 1° che siavi una distribuzione materiale fatta in uantità minore di quella che per presunzione *juris et de jure* riputata distribuzione all'ingrosso; 2° che la stessa distribuzione a fatta non gratuitamente, ma a titolo di vendita.

La *distribuzione materiale al minuto* è pertanto il primo elemento di fatto necessario a costituire quell'atto che la legge ha olpito coll' imposta. Bisogna cioè anzitutto che la merce sia istribuita nei limiti di quella quantità che la legge ha contemato e designato, o hanno in suo luogo designato i regolamenti cali.

In difetto, una franchigia assoluta è accordata per tutte le diribuzioni di generi nei Comuni aperti, senza che si possa indaire a quale titolo sia fatta la distribuzione.

Ma anche nell'applicazione di questo criterio, pure tutto di fatto, non mancarono in pratica difficoltà e questioni.

Potrà ammettersi la prova che la merce consegnata in quantità minuta era stata venduta all'ingrosso, e solo per maggior comodità si esportava in quantità minuta? Alcune sentenze negarono l'ammessibilità di tale prova.

È evidente lo spirito fiscale cui è informata tale giurisprudenza la quale per avventura corre più in là di quanto il consenta la legge, la quale parlando di *distribuzione*, di *vendita comunque fatta*, accenna a un tutto complesso, indipendentemente dal modo con cui quella distribuzione si faccia; e per vero fa nascere il debito della tassa non nell'*esportazione* dall'esercizio, ma nella *vendita* che dentro all'esercizio stesso avvenga.

È vero che nei progetti di riforma della legge daziaria (e precisamente in quello dell'on. Magliani) si propose di dare importanza decisiva al fatto dell'*esportazione* dall'esercizio: ma la legge vuole essere interpretata quale è, e non altrimenti (1).

Altra questione può farsi ancora su questo tema. Il consumatore può esportare da un esercizio più generi diversi o analoghi i quali presi ciascuno separatamente rappresentino una quantità minuta, e complessivamente una quantità all'ingrosso.

Si dovranno in tal caso sommare tutti i singoli generi, o prenderli ciascuno separatamente? È evidente che a costituire una vendita all'ingrosso, occorre che i varii generi componenti la quantità venduta siano di una sola qualità o per lo meno di qualità congenere e soggetti alla identica misura di dazio. A ragione d'esempio i 25 litri debbono essere tutti di vino bianco o di vino nero, o per lo meno di forza alcoolica tale che siano soggetti alla stessa misura di dazio, e non vadano ad essere compresi nella categoria dei liquori.

926. La legge del 1870 stabilì espressamente che « è soggetta a dazio nei Comuni aperti anche la distribuzione non gratuita fra più persone del vino e dei prodotti alcoolici, quando la por-

---

(1) Sulla questione, se il compratore che ritiri dal venditore il genere venduto, a riprese pel suo comodo, faccia atto esente dal dazio di vendita al minuto, ritennero l'affermativa il Tribunale di Piacenza e la Corte d'appello di Venezia, 14 giugno 1877, Arato, 26 marzo 1875, Ghirardi.

La Corte di Casale con sentenza 5 gennaio 1882 (*Il Dazio consumo*, II Eserc., § 748), senza direttamente scendere all'esame dalla controversia se possa dirsi vendita di vino al minuto quella fatta in quantità non superiore ai 25 litri con esportazione del genere in diverse volte in tanti litri e mezzi litri, ammise l'apprezzamento di fatto « essersi il magistrato di merito convinto che in fatto erasi venduta una quantità assai minore dei 25 litri ».

ione individuale sia in quantità minore della sopraindicata ». E il rincipio vale per tutti gli altri generi.

In forza di questa disposizione è dovuto il dazio di minuta venita per il consumo di generi nei collegi-convitti (1) ; come pure dovuto il dazio dai fornitori militari, dai fornitori dei bagni enali, e simili (2).

927. Il secondo elemento costitutivo dell'atto di minuta venita importa che la distribuzione materiale in quantità inferiore quella data dalla legge e dai regolamenti locali, sia fatta a titolo *on gratuito*, ossia a *titolo di vendita;* ed è per questo appunto he la tassa prende nome dalla vendita al minuto.

Vi sono invero delle distribuzioni minute di generi che, per uanto non sian fatte gratuitamente a rigor di parola, pure la era o propria speculazione esula dalle stesse nel caso concreto, all'idea del lucro determinante il fatto della distribuzione, si ostituisce una tal quale idea di beneficenza.

Vi sono altri casi in cui il concetto della vera e propria specuzione commerciale manca del pari, ma non manca l'idea di lucro.

La legge provvide nel primo caso accordando esenzione assoluta ll'imposta.

« Non sono tenute al pagamento del dazio le società cooperave pei generi che provvedono o distribuiscono fra i soci escluvamente per scopi di beneficenza, e che si consumano alle case coloro cui è fatta la distribuzione.

« Non è soggetta a dazio la distribuzione di vino, vinello ed altre evande vinose somministrate per sovrappiù di mercede giornaera ai braccianti e coloni addetti ai lavori agricoli » (3).

Nella seconda ipotesi, non si poteva accordare alcuna esenzione, a era giusto però accordare facilitazioni speciali; e questa ipotesi verifica nel fatto dei produttori che vendono il vino raccolto lle loro terre.

928. Cominciamo dalle distribuzioni fatte ai braccianti e coni addetti ai lavori agricoli.

L'esenzione anzitutto è limitata ai soli operai agricoli, e non otrebbe quindi estendersi ad altri lavoratori, nè per altri generi l'infuori delle *bevande vinose*.

---

(1) Nota del Ministero delle finanze, 18 settembre 1883, al Prefetto di rto Maurizio (*Legge*, I, 1884, pag. 604). Contro Tribunale di Treviso, aprile 1885 (*G. D. C.*, anno 1881, pag. 186).

(2) Cassaz. Roma, 0 dicembre 1877 e 22 gennaio 1878, causa Lodola *iorn. Dazio cons.*, §§ 1642 e 1443). Vedasi pure Cassaz. Roma, 18 marzo 79, Casalegno (*G. D. C.*, § 2129). Cass. Roma, 20 dicembre 1877 (*Il azio cons.*, §§ 1642, 1643).

(3) Art. 5, legge 11 agosto 1870.

Tutto ciò è evidente, ma dove si sollevò questione important è intorno al senso da attribuirsi alle parole qui usate « *soprap più di mercede* ai coloni ».

Alcuni vollero intendere tali parole come sinonimo di regalo di liberalità fatta *nullo jure cogente.*

Non pare però accettabile una interpretazione così illiberale ristretta.

Anzitutto l'ultimo capoverso all'art. 5 diventerebbe in tale si stema, non già un'eccezione alla regola generale, ma una ver superfetazione; non faceva bisogno di dirlo, che il vino dato titolo di *regalo* è esente da dazio; ciò era già contenuto nell definizione dell'atto di vendita: *distribuzione non gratuita,* ecc

Anzi il regalo del vino è tanto esente per natura, che non potrebbe nemmeno dubitare dell'esenzione quand'anche la distri buzione fosse fatta dagli imprenditori industriali, anzichè dagl agricoli.

Di guisa che questa interpretazione peccherebbe già contro l regola di ermeneutica legale doversi le leggi intendere nel sens *ut potius valeant quam non.*

Ma vi è di più. La parola soprappiù nella consuetudine comun ha un senso tutto speciale, che non si confonde punto col *don* In molti luoghi si usa dare, *oltre* il prezzo della giornata, anch il vino ai lavoratori; ma questo soprappiù, ben lungi da esser una liberalità del padrone, fatta *nullo jure cogente,* è invece co seguenza di un patto espresso stipulato o accettato come consu tudine; nè il padrone potrebbe rifiutarsi a tale somministrazion nei detti casi.

A questa consuetudine appunto ha voluto evidentemente av riguardo la legge; nè intesa in questo senso era punto superfl la relativa disposizione.

Una tale distribuzione comincia ad essere soggetta a dazio quan il proprietario invece di dare una misura di vino uguale per ci scun operaio, dà vino in quantità diverse secondo le richiest diverse, trattenendone il prezzo sul salario: in questo caso vend vino *in acconto* sul salario: nel caso di distribuzione uguale pe tutti gli operai, fornisce una bevanda *in soprappiù.*

929. E ora l'ordine della materia porta a trattare l'impo tante tema dell'esenzione a favore delle società cooperative.

Per esimersi dal dazio non basterebbe che più persone acqu stassero insieme abitualmente dei generi in società, salvo a div derseli in porzione minuta: dovrebbesi in tal caso aver riguar alla distribuzione individuale definitiva, e vi sarebbe obbligo d dazio.

L'eccezione è limitata alle « società cooperative pei generi cl

rovvedono e distribuiscono fra i soci esclusivamente per scopi i beneficenza, e che si consumano alle case di coloro cui è fatta ı distribuzione ».

Forse nessuna disposizione della legge daziaria fu oggetto di ınta discussione nel Parlamento e nelle aule dei Tribunali, quanto uesta relativa alle società cooperative (1).

Occorrerà esaminare partitamente la portata delle singole conizioni volute dalla legge per ammettere le varie società all'esenone.

Anzitutto il vantaggio è limitato alle società di mutuo soccorso alle *cooperative*.

Quando si pubblicò la legge daziaria del 1870, le società cooperıtive non avevano che un'esistenza di fatto, o se talora riveivano qualità di vere società, ciò avveniva sotto le spoglie di ı'associazione di diverso nome: fu solo il Codice di commercio gente che ne disciplinò l'organamento con norme speciali.

Si fece questione circa il modo con cui potesse provarsi l'esienza di tali società, e si pretese che non se ne potesse far conare altrimenti che colla produzione di una scrittura avente data ›rta a tenore del Codice civile, e comprovante che la società isteva prima dello smercio e distribuzione delle provviste ai soci.

Ma evidentemente la pretesa era esorbitante ed ingiusta, perocıè niuna legge daziaria prescrive che le associazioni debbano della ro esistenza far fede con prova scritta.

A queste società basta di esistere in forza e a termini dell'arcolo 32 dello Statuto fondamentale del Regno sotto l'osservanza lle leggi che possono regolarne l'esercizio nell'interesse pubblico.

Tale soluzione si accettò quasi senza contrasto fino alla pubblizione del Codice di commercio del 1882, che diede norme tastive sulla costituzione delle vere e proprie società cooperative.

Però sotto l'impero del detto Codice, si pretese imporre un rire maggiore di prova.

Così il prof. Gianzana (2) opina che non si debbano dai Comuni dagli appaltatori riconoscere quegli enti, che si intitolano Soetà cooperative di consumo, senza averne veste legale; e che r godere dell'esenzione concessa dall'art. 5 della legge del 1870 vasi far fede della loro esistenza giuridica, non altrimenti giuficabile che coll'atto costitutivo della società firmato da tutti i ci e pubblicato nelle forme legali. E solo per le società coope-

---

(1) Vedansi le discussioni parlamentari nel trattato sui dazi consumo serito nel *Digesto italiano* (Voce *Dazi di consumo* dell'avv. G. B. CESETO).

(2) *Commenti alle leggi sui dazi di consumo*, vol. I, 241 *bis*.

rative che potessero provare la loro esistenza anteriore al 188
ammette l'eccezione, non potendosi pretendere dalle stesse l'osser
vanza di leggi non ancora create, e rese obbligatorie.

Ci pare però che non manchino ragioni per dubitare se real
mente sia ammissibile un tale rigore. E di vero nell'intendiment
della legge daziaria non si ravvisa il concetto di un esonero dat
in contemplazione della forma di alcuni sodalizi, ma bensì unica
mente della loro sostanza: tanto è vero che si parla di società ch
distribuiscono generi ai soci per *scopi di beneficenza:* ora le so
cietà cooperative disciplinate dal Codice di commercio sono di be
altra natura, e cioè quelle che pure appartenendo alle benefich
istituzioni di previdenza, si propongono però sempre a scopo u
lucro più che una *beneficenza* vera e propria: altrimenti no
avrebbero nemmeno trovato posto in un Codice di commercio.

Del resto se la legge daziaria colpisce le società puramente
fatto col rigore delle sue sanzioni, semprechè si convertano i
spacci abusivi o clandestini di generi soggetti a dazio, non si po
trebbe vedere ragione perchè non estendesse pure alle stesse so
cietà di fatto i suoi benefici, quando realmente avessero nel
sostanza quello scopo di beneficenza che la legge ha voluto tut
lare e incoraggiare.

E finalmente, potendosi dell'esistenza di queste cooperative
scopo di beneficenza giudicare in giudizio penale, semprechè
tratti della constatazione di contravvenzioni, i principii del giu
penale impedirebbero che per *interpretazione* si potesse comm
nare una pena.

930. Ma non basta che la distribuzione sia fatta in genere
una società cooperativa di consumo, per andare esente da dazi
occorre che si tratti di tale società che abbia per oggetto di *pro
vedere e distribuire generi fra i soci esclusivamente per sco
di beneficenza* (1).

Ora quale sarà il senso preciso di questa espressione? È q
dove specialmente le più discrepanti opinioni si contesero rispe
tivamente il campo tanto nella dottrina che nella giurispruden
Per qualche tempo parve prevalere il concetto di coloro c
ritenevano che *distribuzione a scopo di beneficenza* fosse sin
nimo di *distribuzione gratuita*, facendo della beneficenza qua
un sinonimo di elemosina. Con questo criterio le società coop
rative *per se stesse* venivano escluse da qualunque beneficio (2

---

(1) Art. 5 cit.

(2) Cass. Roma, 17 gennaio 1876 (*Il Dazio cons.*, § 121, 9); App. T
rino, 14 settembre 1871 (*Giurispr. ital.*, XXIII, 2, 691); 15 maggio 18
(*Rivista Amm.*, XXIV, 813).

Altri andarono in sentenza diametralmente opposta ritenendo he per se stesse le società cooperative fossero esenti da dazio, nquantochè si ritenne che la cooperazione era per se sola un nodo di beneficenza. Le due opposte teorie sono per avventura gualmente meno ossequenti alla legge, imperocchè hanno co nune l'errore di supporre nella legge delle disposizioni inutili. nvero, se distribuzioni a scopo di beneficenza devono ritenersi juelle solo che sono gratuite (secondo i fautori della prima opi· iione) si dovrebbe concludere che non ha senso l'intero alinea 5 lell'articolo, giacchè nel primo alinea già era dichiarato essere olo soggetta a dazio la distribuzione *non gratuita;* se viceversa oi, tutte le società cooperative di consumo sono istituti di bene- cenza, bisogna ugualmente supporre vacuo di senso l'inciso espres- amente scritto nell'alinea 5 per stabilire la necessità del concorso ell'elemento della beneficenza, indipendentemente dalla qualità i società cooperative.

Ma non è lecito conciliare le espressioni della legge col soppri- iere quelle che pregiudicano a una preconcetta interpretazione: bisogna necessariamente conchiudere, se si vuole dare un senso lla legge e non turbarne l'economia delle sue disposizioni, che on tutte le società cooperative di consumo sono come tali anche ocietà di beneficenza, e che la *beneficenza* è cosa assolutamente iversa dalla *gratuità.*

E premessa questa duplice avvertenza, ne scaturisce abbastanza mpido e chiaro il concetto del legislatore.

L'esenzione non è accordata in generale ad una forma di asso- iazione per se stessa, ma piuttosto ad una categoria di associati, quasi diremmo *intuitu personae;* onde nella cooperazione solo vi è eneficenza quando la cooperazione stessa avviene tra persone meno giate, tra quelle persone che non potendo presumibilmente acqui- tare i generi all'ingrosso, e porsi così nella condizione riservata olo a chi può disporre di una relativa fortuna, trovano nell'unione a di loro il modo di fare gli acquisti in quella quantità che ad n tempo li esime e dalle speculazioni del rivenditore e dall'ag- ravio dell'imposta. Così intesa la legge riesce ad avere un con- etto coerente nelle varie sue disposizioni, e soddisfa anche a quei rincipii morali ed economici che più adeguatamente giustificano ı benefica esenzione.

E in questo senso inclina ora la prevalente giurisprudenza; e ı stessa Corte romana, in un'ultima sua decisione pare accenni ricredersi, avendo appunto ivi svolto considerazioni che colli- iano col concetto e coll'interpretazione da noi preferita. « Non lecito confondere con la beneficenza che soccorre le classi non bbienti, il favore, che giova alle classi agiate. Il legislatore disse

apertis verbis di volere *esclusivamente* concedere ai soci e per iscopo di beneficenza la esenzione del dazio di consumo, quindi con evidenza scultoria espresse la sua intenzione di beneficare esclusivamente le classi non abbienti senza punto permettere le frodi e le intenzioni inqualificabili con le quali le classi agiate volessero sottrarsi alle gravezze dello Stato » (1).

931. Pagato il dazio all'introduzione dei generi nell'esercizio allo stesso modo che l'esercente non può pretendere rimborso se i generi introdotti per un motivo qualunque non passano in consumo, non può l'amministrazione daziaria pretendere un dazio maggiore per le trasformazioni che vengono a subire i generi stessi.

È noto che altra è la tassa pel vino contenuto in botti ed altra per quello contenuto in bottiglie: orbene, introdotto nell'esercizio il vino in botti, non si potrà chiedere all'esercente un supplemento di tassa se il vino venne travasato in bottiglie.

Invero col semplice travasamento nessuno potrà sostenere che il vino intrinsecamente abbia mutato in alcun modo. È vero che il vino in bottiglie all'introduzione paga un dazio maggiore del vino contenuto in botti, unicamente in forza di una presunzione di migliore e più squisita qualità della merce. Però, se la bottiglia chiusa, adoperata nel trasporto, può fare presumere, secondo i casi ordinari, un vino od un liquore non comune, la stessa presunzione cessa quando il vino che fu pure trasportato in fusti sia soltanto sul luogo di sua destinazione tramutato in bottiglie, nel qual caso contro la presunzione sta il fatto riconosciuto dall'autorità daziaria. E sembra pure che ben a ragione la legge non siasi preoccupata della possibilità che vini e liquori prelibati si facciano viaggiare in fusti nel solo fine di evitare i dazi maggiori; poichè il guadagno giammai o raramente potrebbe compensare i pericoli e i danni ai quali si esporrebbero le merci non trasportate nei modi e con le cautele già riconosciute opportune e necessarie. Perchè dunque sottilizzare tanto sulla forma, quando la legge non si è preoccupata nemmeno della sostanza? (2).

---

(1) Cass. di Roma, 27 maggio 1885, Sindaco di Nicotera Capria (*La Corte Supr.*, anno 1885, p. 613).

(2) La questione è controversa, per quanto la giurisprudenza e gli autori inclinino per l'opinione sopra esposta. La stessa questione si ripete in ordine alla trasformazione delle carni. — Vedi più sotto al n. 93[illegible]

SEZIONE II.

Il dazio sulla macellazione nei Comuni aperti.

32. *Il dazio sulle carni si esige all'atto della macellazione.*
33. *Trattamento di favore per la macellazione eseguita dai privati.*
34. *Il dazio sulla macellazione eseguita dagli esercenti.*
35. *Quando si faccia luogo al pagamento del dazio all' atto dell' introduzione delle carni nell'esercizio.*
36. Segue.
37. *In quali casi si faccia luogo alla restituzione del dazio pagato alla macellazione.*
38. *Se si possa pretendere un dazio differenziale per la trasformazione delle carni fresche in salate.*

932. La macellazione è colpita come atto equipollente del *onsumo.*

Ne deriva quindi che ogni qualvolta il consumo non sia effetuabile, cesserà l'onere della tassa. Così se si tratterà di macelazione di bestie inferme, fatta unicamente allo scopo non di netterne in consumo le carni, ma per esempio, di toglierne la elle, nulla si dovrà corrispondere a titolo di dazio, essendo questo ovuto appunto sulla *carne*.

E come non sarebbe ammessibile un'interpretazione letterale ed diosa contro il contribuente, non la potrebbesi applicare a danno ell'Erario.

La tassa di macellazione non cessa di essere un vero e proprio azio di *consumo* sulle carni: e quindi non è necessario che l'atto nateriale della macellazione abbia avuto luogo per far nascere obbligo del pagamento della tassa: può bastare un atto equipolente. Così fu deciso che « la macellazione di animali soggetta a azio non consiste esclusivamente nella uccisione delle bestie, na pure nella ripartizione di quelle morte di malattia, a fine di nercio » (1).

933. La legge del 1870 riduce la tassa di macellazione dei nini per uso particolare a lire 3 nei Comuni aperti contermini a hiusi e nelle porzioni fuori cinta dei Comuni chiusi, e a lire 2 egli altri Comuni aperti, ed esentò del tutto i porchetti da latte.

Ma quando si dovrà ritenere che la macellazione sia fatta per so *particolare?* Evidentemente vi è uso particolare tuttavolta ne vi è esclusione del concetto di rivendita nel fatto della macel-

(1) Cass. Roma, Sez. penale, 18 nov. 1881, Arena (*Corte Supr.*, anno 881, pag. 1215).

lazione: così le Società operaie e cooperative che distribuiscono i generi a' loro soci contro pagamento del prezzo e fanno macellare suini per eseguire il riparto delle carni fra i soci, dovranno pagare il dazio di favore per la macellazione ad uso privato (1).

I comproprietari che macellano una bestia comune per uso domestico, e se ne dividono le carni, sono favoriti da questo privilegio, come appare evidente dalla natura delle cose (2).

Pagata la tassa di macellazione, il privato non è tenuto ad altro dazio nemmeno in altro Comune aperto, ove introducesse la carne per consumazione privata.

È vero che l'articolo 9 della legge del 1864 parla di restituzione della tassa precedentemente pagata in un Comune per la macellazione, *quando si paghi il dazio per la consumazione della carne in altro Comune:* nè in detto articolo si fa distinzione tra privati ed esercenti. Ma le disposizioni non vanno prese isolate, e l'articolo 9 va inteso in relazione all'art. precedente, che dispone doversi pagare il dazio all'introduzione nei luoghi di vendita delle carni fresche macellate in altri Comuni È sempre adunque la speculazione che si ha di mira in entrambi gli articoli: di introduzione per consumazione privata si tace. Onde quando il privato pagò dove procedette alla macellazione, ha soddisfatto ogni obbligo suo (3).

934. Resta ora a parlare del dazio sulle carni a carico degli esercenti che ne fanno smercio.

A questo proposito bisogna distinguere secondo che gli esercenti vendano *carne macellata nel Comune aperto*, oppure vendano nel Comune aperto carne introdotta nel luogo di vendita, ma *macellata* in altro Comune.

Se vendono nel Comune aperto carne ivi macellata valgono le stesse norme stabilite pei privati: la tassa si paga all'atto della macellazione, salva la misura diversa stabilita per la carne suina secondo che si tratti di esercenti o di privati consumatori.

935. Si applicano invece norme diverse quando l'esercente venda nel Comune aperto carni già macellate in altro Comune nel qual caso l'esercente deve pagare una nuova tassa all'atto dell'introduzione nell'esercizio, salvo a ripetere la prima tassa pagata al Comune in cui si eseguì la macellazione.

---

(1) Appello Torino, 12 febbraio 1883, Franchetti c. Anelli (*Riv. Amm.* XXXIV, 131). Vedasi nello stesso senso: *Rivista Amm.*, anno 1871, p. 386 *Riv. Amm.*, anno 1879, p. 415.

(2) Cassaz. Roma, 30 giugno 1884, Ciambretti c. Tassero (*Corte Supr.* anno 1884, p. 553).

(3) App. Torino, 20 luglio 1868 (*Riv. Amm.*, XIX, 802).

Così che il dazio di *introduzione* delle carni negli esercizi nei Comuni aperti non è che un succedaneo del dazio di *macellazione* 'eso inapplicabile quando si smerci nell'esercizio carne macellata ıltrove. Per una specie di finzione giuridica, la legge considera :ome macellata la bestia al momento che la si introduce nell'eser-:izio, ed esige allora il relativo pagamento: senza questa finzione [uasi nessun dazio sulle carni verrebbe esatto nei più grossi Co-nuni aperti, perchè tutti gli esercenti farebbero eseguire la ma-:ellazione nel più vicino Comune dove minore fosse la tassa.

La finzione però non può avere effetto che relativamente ai 'eri e propri dazi di consumo.

Così il Comune che esige la tassa sulla introduzione delle carni ıell'esercizio non potrebbe esigere sulle stesse la tassa locale (non azio) di macellazione, detta comunemente *tassa di posteggio nei ubblici ammazzatoi*, e dovuta come correspettivo dell' occupa-ione di quel luogo pubblico.

936. Qui nasce una questione molto importante di cui è pregio ell'opera occuparci.

Quando sia impossibile applicare il dazio sulle carni all'atto della ıacellazione, si sostituisce un dazio all'atto dell'introduzione nel ıogo di vendita. Ma, il dazio d'introduzione deve intendersi un urrogato al dazio di macellazione, retto quindi colle stesse norme, deve invece intendersi regolato colle norme che presiedono ai azi di vendita nei Comuni aperti, in modo da colpire solo la mi-uta vendita? Argomentando dal fatto che nella legge, per le carni on trovasi espresso il limite differenziale tra la vendita al minuto quella all'ingrosso, qualcuno volle scorgere in ciò la potenzialità i diritto in chiunque di vendere a suo comodo le carni sol che vesse soddisfatto sulle carni esposte venali, la tassa di macella-one, inquantochè pareva che mancando il limite di minuta ven-ita, mancasse il modo di riscuotere il dazio sulla vendita.

Altri invece, trasse di qui argomento per sostenere che nei Co-ıuni aperti fosse soggetta a dazio qualunque vendita di carne, vvenga questa all'ingrosso, oppure al minuto.

Fu deciso che « la determinazione del limite per la minuta endita della carne, non è obbligatoria, essendo essa colpita da azio governativo al momento della macellazione o dell'introdu-one nell'esercizio » (1).

Tanto alla vendita al minuto che alla vendita all'ingrosso delle ırni è applicabile l'articolo 8 della legge 1864 (2).

---

(1) Corte di App. di Ancona, 22 marzo 1871, Bardacci.

(2) Corte d'App. di Milano, 14 agosto 1873, Onbiani.

Nei Comuni aperti il dazio sulle carni si riscuote quando vengono introdotte nei luoghi di vendita, o accessorii degli stessi, senza distinguere se esse sian vendute all'ingrosso od al minuto, se si consumino nel Comune o fuori (1).

937. Dalle cose premesse risulta che il dazio sulle carni s paga nei Comuni aperti all'atto della macellazione e all'atto dell'introduzione negli esercizi, sia in quantità grossa, sia in quantità minuta. Però siccome la tassa non è dovuta che una volta sola, doveva la legge provvedere alla restituzione del dazio di macellazione ogni qualvolta venisse introdotta nell'esercizio della carne su cui già fosse stato pagato il dazio alla macellazione.

Provvide a ciò l'art. 40 del Regolamento.

« Quando gli animali o le carni soggette a dazio, da introdursi nei locali di vendita in quantità non minore di mezza bestia, portano i bolli prescritti e vi sieno immessi entro tre giorni, il pagamento del nuovo dazio dà diritto al rimborso di quello già soddisfatto per la macellazione a favore dell'esercente nel Comune istesso ove l'ha pagata e a carico dell'altro Comune nel quale avvenne la macellazione ».

Inutile è il dire che non si dà mai restituzione del dazio pagato all'introduzione nell'esercizio.

938. Una volta che sulle carni sia pagato il dazio all'atto della macellazione o della vendita, considerati come atti equivalenti al consumo, si potranno sottoporre quelle carni a nuovo dazio, o almeno a un dazio differenziale, quando vengano prima del consumo effettivo, a subire una trasformazione che le faccia ascrivere ad una nuova specie?

Il dubbio sorge specialmente a proposito della trasformazione della carne fresca in carne salata.

Le ragioni già addotte per dimostrare la irragionevolezza della pretesa di un diritto per la trasformazione dei generi introdotti negli esercizi dei Comuni chiusi, valgono ugualmente nel tema dei Comuni aperti, dacchè è in sostanza la medesima cosa che si pretende. Ma, mentre facilmente pei Comuni chiusi la questione poteva risolversi a favore dell'esercente, avuto riguardo al metodo speciale di esazione in essi Comuni, il quale porge più sicure cautele che nei Comuni aperti, sembrò a taluno che diverso trattamento dovesse osservarsi nei Comuni aperti per impedire un possibile danno all'erario e la frode (2).

(1) Cass. Roma, 24 giugno 1876 (*Il Dazio consumo*, I Esercizio, § 152.

(2) Nel senso della legittimità della tassa differenziale vedasi: App. Torino, 14 aprile 1877, Mano-Brignone (*Giurispr.*, anno 18, pag. 531); Cass. Roma, 26 marzo 1877, causa Trezza-Camerani (*Giurisp.*,

Ormai però la giurisprudenza prevalente è contraria alla pretesa fiscale di un dazio differenziale sulla trasformazione delle carni fresche in carni salate anche nei Comuni aperti.

Teniamo però a dichiarare che il detto fin qui vale per le sole trasformazioni compiute nell'esercizio dove le carni furono introdotte fresche, perchè allora è facile rilevare l'identità delle carni sdaziate, e men grave è il pericolo di frode e il danno.

Se invece le carni fresche, trasformate in salate entro un esercizio, fossero successivamente introdotte in un *altro*, il dazio sarebbe dovuto interamente all'introduzione nel secondo.

Difatto se si ammettesse in regola generale che, pagata la tassa di macellazione, potessero gli esercenti introdurre le carni salate negli esercizi senza pagamento di dazio d'introduzione, si aprirebbe adito facile alla frode.

Non è vero pertanto che non esigendosi il dazio differenziale per la trasformazione delle carni introdotte negli esercizi, si renda sterile di qualsiasi applicazione nei Comuni aperti il dazio imposto sul consumo delle carni salate; essendo sempre colpite, oltre quelle che non siano state trasformate negli esercizi di spaccio, quelle provenienti da bestie macellate in altri Comuni, e quelle esposte in vendita dai privati e da commercianti avventizi.

Sezione III.

Esazione del dazio a tariffa ed esazione per abbuonamento.

939. *L'*esercizio a tariffa.
940. *Denuncia degli esercizi.*
941. *Riduzione dei locali.*

---

anno 1877, pag. 248); 12 novembre 1877, Trezza-Cavallero (*La Legge*, 1878, XI, III, an. 1877); 1° dicembre 1877, Di Battista-Carnesti (*Foro It.*, I, anno 1877, pag. 24.

In senso contrario vedasi:

Cass. Roma, in causa Chiambretti-Mangiardi (*Foro*, 1878, 532). App. Torino, Rossa-Brignone, 16 novembre 1877 (*Boll.*, anno 1878, pag. 43); App. Brescia, 17 dicembre 1877, Ghio-Moro (*Boll.*, anno 1878, pag. 127); Tribunale di Forlì, 20 gennaio 1877 (*Monit. Trib.*, anno 1877, pag. 604). — Fra i periodici legali, che osteggiarono la pretesa fiscale sono da ricordarsi: *La Legge* (II, anno 1877, pag. 159 e II, anno 1878, pag. 3); Il *Monitore dei Tribunali di Milano* (anno 1877, pag. 602); la *Rivista Amm.* (anno 1876, pag. 70 e 805); la *Giurisprudenza di Torino* (anno 1877, pag. 222) e gli *Annali* (anno 1877, parte speciale, pag. 109). — Fra gli autori, il prof. Melucci nella *Rivista Amministrativa* (anno 1878, pag. 97); l'avv. Giacobone nel *Filangeri* (anno 1878, pag. 173); Giangiana, *Comm. alla legge sui dazi di cons.* (vol. I, n. 268); G. B. Cereseto, *I dazi di consumo*, nel Digesto, n. 447.

939. La riscossione dei dazi nei Comuni aperti si fa per *esercizio a tariffa*, o per *abbuonamento.*

Cominciamo a dire dell'*esercizio a tariffa.*

È questo il modo più naturale per l'esazione dei dazi, e rispondente alla natura di tassa indiretta, di cui i dazi appunto hanno il carattere. Ogni qualvolta pertanto s'introduca il genere in un esercizio, se ne paga il dazio e si estinguono così i rapporti a questo effetto e per quel genere esistenti tra esercente e autorità daziaria, alla quale rimane solo il diritto di verificare il consumo reale per ritirare le bollette che certificano appunto il pagamento pel genere consumato e per impedire che le stesse possano essere adoperate ad agevolare il contrabbando col produrle per generi introdotti in frode nell'esercizio.

E poichè questa vigilanza difficilmente avrebbe potuto praticarsi senza regolare in modo speciale gli esercizi.

940. Fu necessità sorvegliare non solo l'introduzione delle merci negli esercizi, ma dare norme molto precise intorno al modo di esistere degli esercizi stessi, e vi si provvide con disposizioni speciali.

Così anzitutto non può aprirsi uno spaccio di vendita al minuto se prima non si è fatta analoga dichiarazione all'ufficio daziario e non si è ottenuta relativa licenza: senza tali formalità all'amministrazione facilmente avrebbero potuto sfuggire molti nuovi esercizi (1).

941. La denuncia o dichiarazione di voler vendere al minuto deve farsi da chi vuol esercitare, e chi si trova nell'esercizio è responsabile dell'apertura dello stesso se fatta in contravvenzione alla legge (2). La denuncia deve presentarsi 30 giorni prima dell'apertura, eccezione fatta per gli esercenti avventizi per ragioni che la stessa parola manifesta. Anche pel trasferimento da un

---

(1) Art. 37, Reg., 65, 66, *Istr. Min.*

(2) Cass. di Roma, 10 dicembre 1880 (*Il dazio consumo*, II Esercizio § 453).

ocale ad un altro occorre la dichiarazione (1) ed occorre anche quando trattasi di esportare « per essere venduti in pubblico mercato » i generi che sono nell'esercizio.

Ben inteso che, in questo caso, ed in conseguenza della dichiarazione, il contribuente non può essere obbligato ad un secondo dazio, quando l'agente possa verificare che gli oggetti sono quelli stessi che furono sdaziati nell'esercizio (2).

Però la Cassazione romana ha stabilito a proposito dei trasferimenti dei generi da un locale all'altro, che i generi già sdaziati sono soggetti alla tassa sulla vendita al minuto quante volte si trasportino da uno ad altro esercizio di minuta vendita, come se si trattasse sempre di nuova e diversa introduzione in Comuni diversi (3). Ma questo a dir vero ci pare rigore veramente eccessivo.

942. Ma anche conoscendo i locali di esercizio, l'amministrazione daziaria non avrebbe potuto efficacemente sorvegliarli, se la conformazione materiale degli stessi non fosse stata tale da rendere facilmente conoscibile dall'esterno tutto quanto si pratica nell'interno, e da impedire che nell'interno si potessero eseguire impunemente operazioni in frode dell'Erario.

A questo tende tutto il sistema della riduzione dei locali di esercizio.

Il diritto nell'autorità daziaria di ordinare le riduzioni dei locali non poteva essere lasciato senza limiti, poichè il fiscalismo facilmente avrebbe potuto rendere più odiose talvolta e più vessatorie che non fosse necessario le disposizioni degli agenti e degli appaltatori: a tale effetto, e come garanzia dei cittadini, all'esame dei locali interviene l'interessato ed un membro della Giunta municipale, e del risultato si redige un *processo verbale* in tre esemplari, dei quali serve l'uno per la parte, il secondo per l'uffizio, ed il terzo per l'autorità daziaria.

Oltre alla presenza di un membro della Giunta alle operazioni daziarie (presenza che deve ritenersi richiesta come formalità sostanziale dell'atto), la quale costituisce una garanzia indiretta a favore del contribuente, è dato ancora allo stesso il diritto di richiamo, con un doppio grado di giurisdizione: il primo richiamo sospende l'esecuzione delle prescrizioni imposte; mentre l'appello dalle provvidenze date sul reclamo non ha più effetto sospensivo.

Scaduto infruttuosamente il termine senza che l'esercente abbia fatto eseguire le opere riconosciute necessarie a ridurre il proprio locale, si vieta l'apertura dell'esercizio, ove non sia attivato, rifiu-

---

(1) Corte d'App. Trani, 24 gennaio 1878 (*Il Dazio cons.*, § 1857).

(2) Cass. Napoli, 24 ottobre 1871 (*La Legge*, XI, I, 270).

(3) Cass. Roma, 27 novembre 1882, Valente.

tando il rilascio dell'attestato; ovvero ritirandolo se già fu concesso, e se già è attivato l'esercizio.

Da quel momento, introducendosi o vendendosi ivi dei generi soggetti a tassa, si considerano in frode; e si applicano quindi le disposizioni stabilite per gli esercizi non autorizzati o clandestini (1).

Nei Comuni chiusi la sorveglianza che si esercita col fatto e coll'azione degl'impiegati daziari ha il suo complemento in certe misure generali che la rendono più efficace. Così è stabilita una *zona di vigilanza* attorno alla cinta daziaria, dentro i limiti della quale zona non sono permessi depositi di generi soggetti a tassa.

Nei Comuni aperti, non esistendo cinta daziaria, non si poteva a rigore stabilire una zona di vigilanza: ma si creò qualche cosa di simile. Stabilito che il dazio diventa esigibile all'introduzione non nel Comune, ma negli esercizi o nei luoghi di macello, si pensò di creare una specie di zona di sorveglianza attorno all'esercizio od al macello.

A tale effetto sotto il titolo della *vigilanza*, il Regolamento del 1870 prescrive che « nei Comuni aperti non si possono tenere generi o animali soggetti a dazio in locali distanti meno di cinquecento metri in linea retta dall'esercizio (macello o spaccio), senza averne pagata prima la tassa, ed ottenuto il permesso dall'ufficio daziario ».

È inutile aggiungere che questa disposizione è scritta per l'esercente non abbuonato. L'esercente abbuonato può tenere depositi dove meglio creda: ben inteso che nei locali di deposito non si potranno eseguire atti di vendita al minuto.

I metri 500 non occorre che siano in linea retta: basta che il cammino a farsi per andare da un locale all'altro corrisponda a quella distanza: a questo evidentemente ha voluto alludere la legge e non ad una distanza matematica la cui osservanza rigorosa non poteva avere importanza nella materia.

943. Per evitare i disturbi che necessariamente porta con sè l'esazione a tariffa, sia dal lato della vigilanza, sia quanto al modo con cui devono tenersi i locali di esercizio di minuta vendita, si escogitò il sistema dell'abbuonamento, pel quale l'esercente paga una somma determinata che lo autorizza a vendere liberamente i generi per un determinato periodo di tempo. Questo sistema, come appare subito, è molto comodo sì per l'amministrazione daziaria che per l'esercente: quella difatto ha un pagamento fisso, e in maniera che si può dire garantita contro il contrabbando; questi evita i danni e le molestie inevitabili al suo esercizio, e inseparabili dalla formalità dell'esercizio a tariffa, quali

---

(1) Art. 61, 62, 63, 64, *Istr. min.*

sono l'obbligo della dichiarazione, la riduzione dei locali; le visite degli agenti, il suggellamento di botti, ecc.

In sostanza l'abbuonamento non è altro se non l'applicazione tra privati ed appaltatore del contratto stipulato tra questi e lo Stato od il Comune. L'appaltatore paga col canone daziario l'importo approssimativo di quanto potrebbe la finanza ricevere dai singoli contribuenti; l'esercente abbuonato paga una somma fissa all'appaltatore, invece di pagare il dazio ad ogni singola introduzione.

944. Nel tema poi è importante esaminare se in uno stesso esercizio si possano vendere alcuni generi con abbuonamento ed altri a tariffa. La legge non prevede questo caso, e vuolsi da taluno che ogni locale di esercizio abbia a regolarsi con un solo trattamento. È certo che ammettendo la coesistenza dei due diversi sistemi riguardo all'esazione, si avrebbe in effetto l'inconveniente che si tentò di evitare a mezzo dell'abbuonamento. Ma la legge però parlando di *abbuonamento per determinate specie di generi smerciati nel locale convenuto* non esclude menomamente l'ipotesi da noi supposta; onde in mancanza di una disposizione espressa non può negarsi la facoltà nel contribuente di pagare nei due modi diversi, pure essendo però di tutto suo interesse il procurare che il novero dei generi che smercia e per cui vuole abbuonarsi sia completo, se non voglia subire formalità vessatorie inerenti al sistema di esazione a tariffa.

945. L'abbuonamento può riflettere classi intere d'esercenti, come riconosce esplicitamente il Regolamento.

In questo caso l'amministrazione daziaria invece di essere in rapporto coi singoli esercenti, tratta con un loro rappresentante, il quale esigerà le rispettive quote da ciascun esercente. Se il rappresentante manchi al suo dovere di pagare le quote mensili dovute, decadranno dall'abbuonamento tutti gli esercenti della classe abbuonata e saranno sottoposti a tariffa, a meno che l'ufficio daziario non preferisca esigere la sua quota mensile per via d'ingiunzione a carico degli obbligati.

Dopo alcune discrepanze il Consiglio di Stato ritenne che codesto fosse un abbuonamento vero o proprio, e non una licitazione privata o un appalto del dazio. — « Per il disposto della legge 3 luglio 1864 sul dazio consumo, e del regolamento 25 agosto per l'esecuzione della legge stessa, i Comuni sono autorizzati a procedere per via di accordo cogli esercenti alla esazione del dazio di consumo. Possono quindi legalmente prescindere dalle solennità dell'appalto, stabilite negli altri casi dall'art. 128 della legge comunale » (1).

---

(1) Parere del Cons. di Stato, 21 gennaio 1881, Prefetto di Verona-Consorzio di Mantorio Veronese (*Legge*, I, anno 1881, pag. 212).

946. Il contratto di abbuonamento deve essere fatto in forma scritta, o se ne può prescindere?

Il Gianzana nel suo *Commento*, distingue tra il caso in cui sia il dazio esercito dallo Stato, e il caso di gestione dell'appaltatore: nel primo, ritiene necessario lo scritto; nel secondo caso, crede che si debba ammettere, occorrendo, anche la prova per testimoni, ove sia permessa dalle leggi civili. Anzi, anche nel caso di esazione per parte dello Stato, pensa che si potrebbe dare tale prova del contratto di abbuonamento, allorchè la relativa proposta fosse stata approvata dalla competente autorità, e solo si fosse ommesso di consegnarla in iscritto (1). Così in sostanza viene ad ammettere che la prova scritta non è che richiesta *ad substantiam*, ma *ad probationem* (2).

Ci pare però che alla distinzione proposta dall'egregio commentatore, altra se ne debba aggiungere ancora. Il contratto di abbuonamento, come tale, non può sfuggire all'impero delle disposizioni generali di legge; e in quanto dallo stesso possono derivare diritti e obbligazioni *civili*, quelle disposizioni devono essere osservate. Ma l'abbuonamento non vuole essere solo considerato come *contratto civile*, bensì come un *mezzo di riscossione di un'imposta*.

Ora, sotto questo secondo aspetto, nessuna prova può supplire alla prova precostituita della scrittura: si tratti di esercizic diretto dello Stato o di esazione per appalto. L'interesse della finanza, e quello stesso dei contribuenti, non potevano e non possono essere lasciati nell'incertezza di una prova costituenda: e i principii stessi che reclamano la prova scritta della *bolletta*, per far fede del pagamento di dazio, reclamano pure lo scritto per provare l'abbuonamento.

L'abbuonamento non è che un sistema di eccezione: chi vuole sfuggire, esattore o contribuente, all'esazione a tariffa deve avere la prova pronta, immediata della condizione di eccezione: se questa prova non si ha, la legge deve essere applicata conformemente alle sue disposizioni generali.

Così l'appaltatore non potrebbe mai, valendosi della *ingiunzione*, intimare a un contribuente il pagamento di un canone, di cui non constasse previamente da regolare contratto; egli dovrebbe domandare semplicemente il pagamento a tariffa. Viceversa il contribuente non potrebbe opporsi al chiesto pagamento a tariffa, invocando il

(1) Gianzana, *Comm. alle leggi sui dazi consumo*, vol. I, n. 250.

(2) È a ritenersi essere richiesta soltanto *a prova* e non *ad essenza* la scrittura per le convenzioni di abbuonamento ai dazi di consumo. Casale, 8 ott. 1814; Chiandano-Ravezzana, *Monit. Trib.*, XVI, pag. 532; *Riv. Amm.*, XXVI, pag. 336; Gianzana, *Comm.*, loc. cit.

trattamento eccezionale di un abbuonamento di cui non ha la prova in un documento scritto. Facendosi diversamente, l'appaltatore potrebbe in certi casi, abusando del privilegio del *solve et repete*, domandare somme maggiori di quelle che gli fossero dovute, in forza di un semplicemente asserto contratto di abbuonamento; e in certi altri casi, un contribuente di mala fede, potrebbe, colla lunga mora di un giudizio civile, frustrare l'esigenza della finanza, la quale non *patitur dilationem*.

Ma se quale mezzo di esazione, l'abbuonamento deve risultare da scrittura, sotto pena di essere inefficace come tale, considerato invece nei suoi effetti di contratto civile, è troppo giusto che segua le norme comuni stabilite dal Codice civile.

Così, regolati i rapporti daziari, esercente ed esattore avranno ugualmente diritto a dare la prova non precostituita della intervenuta convenzione, all'effetto di procurarsi sentenza che per l'avvenire faccia fede del seguìto abbuonamento, e pel passato ripari, sotto il titolo di danni, l'ingiustizia del rifiuto a riconoscere il contratto stesso.

Con che non si reca detrimento all'applicazione delle norme generali di legge che governano le convenzioni, e nello stesso tempo si rispettano le necessità attinenti all'esercizio di qualunque sistema tributario.

947. Il contratto di abbuonamento, ordinariamente duraturo per un anno (1), si rescinde in qualunque tempo per la cessazione dell'esercizio.

Se in pendenza del contratto di abbuonamento avviene che l'esercente, o per volontà propria o per altra causa cessi dalla vendita, sarà esonerato dal pagamento del canone della rata a scadere (2), a meno che i contraenti non avessero previsto il caso, od avessero esplicitamente pattuito il contrario, perchè in tal caso la manifestata volontà delle parti fa legge (3).

Deve ritenersi pertanto nel caso di chiusura dell'esercizio, come regola generale, che per quanto convenuto a lunga data, può sempre essere denunziato il relativo contratto d'abbuonamento, non potendo il contribuente essere costretto a tenere aperto un esercizio, che più non gli conviene (4).

Invece se l'esercente non denunciasse la cessazione dell'esercizio,

---

(1) Art. 43 Regol.

(2) Appello di Genova, 4 giugno 1878, Cozzani-Languirati; Cass. Roma, 5 aprile 1880 (*Il dazio cons.*, § 2510). — Parere della Direzione Generale delle Gabelle, 24 ottobre 1868.

(3) Cass. Roma, 26 aprile 1880, Garuldo-Vitali (*Foro it.*, I, pag. 1270).

(4) App. Torino, 7 giugno 1880, Gilardino-Comune Cassilo (*Giurisprudenza Tor.*, anno 1880, p. 503).

a buona ragione l'ufficio daziario lo riterrebbe contabile del canone, fino alla denuncia della cessazione.

Tolto il caso di cessazione di esercizio, il contratto di abbuonamento non si può risolvere o modificare senza il consenso dei due contraenti, esercente ed ufficio daziario.

La giurisprudenza ha ritenuto che il contratto di abbuonamento sia analogo ad un contratto di appalto, e debba quindi essere regolato coi principii della locazione, in quanto possano essere applicabili: ed ha quindi ammesso che la diminuzione della vendita, per caso di *forza maggiore*, sia motivo di riduzione del canone.

Fu deciso che nel caso di aumenti o di diminuzioni sopravvenute nella tariffa, dovrà analogamente farsi luogo ad aumento o riduzione del canone di abbuonamento, allo stesso modo che si dovrebbe in pari causa far luogo ad aumenti o diminuzione del canone di appalto.

Noi crediamo che in questo caso si potrebbe anche far luogo a risoluzione di contratto, ben potendo la più o meno alta misura del dazio avere effetto sul maggiore o minore consumo, aumento o diminuzione non previsti dai contraenti.

948. Terminato normalmente l'abbuonamento, sui generi che rimangono in negozio è dovuto il dazio, dacchè l'abbuonamento riguarda i generi *consumati* entro il termine prestabilito; altrimenti gli esercenti, avvicinandosi la fine di questo periodo di tempo, potrebbero facilmente accumulare quantità rilevanti di generi, e frodare l'amministrazione daziaria.

TITOLO XIII.

DELLA PROCEDURA GIUDIZIARIA NELLE CONTROVERSIE 'ER L'APPLICAZIONE DELLE IMPOSTE COMUNALI. — CONCILIATORI, PRETORI, TRIBUNALI, CORTI D'APPELLO E CORTI DI CASSAZIONE.

---

49. *Procedura speciale per le controversie giudiziarie in materia di imposte comunali.*
50. *Il diritto di esperire l'azione giudiziaria compete non solo al contribuente ma anche al Comune.*
51. *Posizione del Comune quando è attore in giudizio.*
52. *Non è necessario all'esercizio dell'azione giudiziaria il previo esperimento dei ricorsi amministrativi.*
53. *Nemmeno di fronte all'Esattore.*
54. A fortiori *non è necessario avere esaurita l'iniziata procedura amministrativa.*
55. *L'omesso esperimento dei rimedi amministrativi non può nemmeno avere per effetto di sottrarre il Comune dall'obbligo di rifondere le spese di lite in caso di soccombenza.*
56. *Entro qual termine si dovrà proporre l'azione giudiziale. Riferimento alle singole leggi e regolamenti. — Pubblicazione dei ruoli.*
57. *Il termine rimane sospeso, pendente la procedura amministrativa.*
58. *Nel silenzio della legge o dei regolamenti non è applicabile la decadenza per il decorso di mesi sei dalla pubblicazione del ruolo.*
59. *L'incorsa decadenza dall'azione giudiziaria non impedisce che si riproponga l'azione negli anni successivi.*
60. *I giudizi di estimazione sono sottratti alla cognizione dell'autorità giudiziaria.*
61. Segue.
62. *Il privilegio del* solve et repete *è applicabile alle tasse locali.*
63. *È applicabile in tutti i casi di opposizione da parte del contribuente.*
64. *Non è applicabile quando il contribuente è citato dal Comune in giudizio ordinario.*
65. Segue.
66. *Il privilegio è di ordine pubblico?*
67. *Il privilegio compete all'appaltatore? Rinvio.*
68. *Contro il privilegio del* solve et repete *non è ammessa l'eccezione di compensazione.*
69. *Sotto quali condizioni sia ammessa l'eccezione* de soluto.
70. *È ammessa l'eccezione di prescrizione?*

949. La legge sul contenzioso amministrativo riconosce nei contribuenti il diritto di fare opposizione davanti all'autorità giudiziaria, contro l'imposizione di tasse ingiustamente pretese (1). E non vi è al riguardo ragione per distinguere fra le imposte governative e le comunali.

Così anche le controversie in materia di imposte sono sotto l'impero del diritto comune.

Le esigenze dell'Erario hanno consigliato però l'adozione di norme affatto speciali per ciò che concerne l'ammessibilità dell'azione e i suoi limiti, e la competenza delle varie autorità giudiziarie; di guisa che si è formato colle molteplici disposizioni consegnate in varie leggi, quasi un codice speciale per la materia, che merita uno studio particolare. La procedura per le tasse comunali è in molte

(1) Art. 6, legge 20 marzo 1865, all. *E*.

parti poi ancora un' eccezione all' eccezione, perchè non in tutto sono nemmeno applicabili le norme generali per le controversie in materia di imposte.

950. Al contribuente che non ha potuto ottenere ragione in via amministrativa è conceduto di proporre le sue ragioni davanti all'autorità giudiziaria.

È però evidente che come può il contribuente adire le vie giudiziarie per ottenere quella ragione che gli fu negata in via amministrativa, può del pari il Comune promuovere azione contro il contribuente per farlo dichiarare soggetto a tassa, in opposizione alla contraria decisione delle Commissioni amministrative.

La Corte di appello di Genova dimostrò molto bene, in rapporto all'applicazione della tassa di famiglia, che il Comune non poteva essere messo in condizione inferiore a quella del contribuente.

« Ripugna al principio di ragione, che in qualsivoglia controversia che divide le parti, esse possano essere trattate *ad imparia*. Nè è giusta la replica, che lo stesso legislatore ha voluto questo principio con manifesta disuguaglianza di trattamento per i privati, ordinando che solo l'Amministrazione, precedentemente alla definitiva formazione di ruoli, rettifichi le iscrizioni, e che essa sola pronunci definitivamente in ordine alla qualità delle tasse, perchè anche il Comune, come il privato, subisce pei reclami di questa seconda specie la parola ultima della Deputazione Provinciale, subisce per gli altri l'esperimento della prudenza di quella autorità, e in ogni modo la guarentigia vera e suprema di ogni diritto civile sta nell' esperimento della giurisdizione ordinaria, ed è di fronte ad essa che deve mantenersi e difendersi l' uguaglianza di tutti.

Ripugna altresì quell'assunto alla stessa disposizione della legge (art. 25 del R. Decreto 31 gennaio 1867); la quale istituendo il rimedio con locuzione generale e indistinta non tollera la mutilazione che si vorrebbe farne, chiamando a giovarsene i soli privati, e negandola ai Municipii, abbenchè egualmente interessati.

Anche meno solido è l'altro obbietto che questo sistema sia incompatibile col disposto dell' art. 23 del Decreto suddetto, dove è stabilito che la giunta municipale rettifica le tabelle secondo le intervenute decisioni della Deputazione Provinciale, e procede oltre alla formazione dei ruoli. Quell'articolo è ordinato unicamente a determinare il risultato ultimo dei ruoli in via amministrativa, all' unico effetto dell' esigibilità della tassa. Ed infatti è precisamente contro questo risultato dei ruoli che il successivo art. 25 stabilisce il richiamo in via giudiziaria.

Nè meglio soccorre l' altro art. 27 dello stesso Decreto, quantunque sia vero, che sebbene provveda esso pure su questi reclami

non dispone però che pei soli contribuenti, conciossiachè governi non già la competenza ma l'esercizio del rimedio, e se parla esclusivamente pei contribuenti, se ne scuopre sempre facile la ragione nel fine a cui mira, di evitare se non altro il disturbo economico che cagionerebbe alle amministrazioni l'abuso di quei reclami, abuso e disturbo che non sono possibili se non da parte dei soli contribuenti » (1).

951. Errerebbe però chi argomentasse da questi principii per conchiudere che le decisioni dell'Autorità amministrativa non hanno valore alcuno pel Comune. Al contrario ne hanno uno grandissimo, quello cioè di togliere al Comune il titolo legittimo alla riscossione della imposta, fino a che non sia intervenuta una contraria pronuncia dell'Autorità giudiziaria.

Il Comune soccombente nella contestazione in via amministrativa, dovrà egli rendersi attore, e non potrà proporre di fronte al contribuente convenuto il privilegio del *solve et repete*.

952. Ordinariamente il contenzioso amministrativo precede l'esperimento dell'azione giudiziaria da parte del contribuente. Ma dovrà dirsi con questo che il previo esperimento del rimedio amministrativo sia condizione *sine qua non* all'esercizio dell'azione?

Non vi è disposizione di legge la quale dichiari inammessibile l'azione giudiziaria se non è stata preceduta dall'esperimento del ricorso in via amministrativa.

« Tale eccezione al diritto comune anzi apparisce contraria ai principii generali del diritto e della giurisprudenza, non meno che alle norme speciali della materia in esame. E per vero, è ormai principio fondamentale del nostro diritto pubblico interno, espressamente sancito dalla legge sul contenzioso amministrativo, anche in materia di tributi diretti (art. 6), che al cittadino che si creda leso nei suoi diritti sia aperto l'adito al Foro giudiziario senza altra restrizione fuor quella che già siano pubblicati i ruoli dell'imposta, e si sia quindi esaurito lo studio preparatorio della formazione dei ruoli stessi; che non si tratti di questione di estimo catastale, di riparto di quote e che la domanda giudiziale si accompagni colla prova del pagamento della imposta contestata per principio comune di diritto tributario, *solve et repete*. — E quantunque sia desiderabile, che prima del giudizio formale si sperimenti la via più semplice ed economica del ricorso in sede amministrativa; e sebbene anche un Decreto reale emanato sovra un parere del Consiglio di Stato stabilisca « che coloro che si credono in diritto di conseguire disgravii di tasse devano rivol-

---

(1) App. Genova, 17 ottobre 1882, Engel c. Comune di Nervi (*Eco di Giurispr.*, VII, I, 45).

gersi all' Amministrazione delle tasse o del Demanio prima di ricorrere ai magistrati giudiziarii » (1); pur nullameno questa disposizione del potere esecutivo non fu dai Tribunali interpretata che *come un lodevole mezzo di amichevoli composizioni, non mai come una restrizione del diritto di libero adito alla Autorità giudiziaria, garantito ai cittadini dalle leggi fondamentali dello Stato* » (2).

953. Quanto sopra si disse ha la sua applicazione non solo nei giudizi, che potrebbero dirsi di cognizione, contro il Comune, ma anche nei giudizi esecutivi veri e propii in contradditorio dell'esattore del Comune.

Questo importante principio fu stabilito dalla Corte di cassazione di Roma con sentenza resa a sezioni riunite.

« La legge 20 aprile 1871, a soccorso dei contribuenti e dei terzi avverso gli eccessi degli esattori, concesse il ricorso in via amministrativa, ed attribuì al Prefetto il potere di decidere i reclami di chiunque si credesse gravato dagli atti esecutivi degli esattori e la esclusiva potestà di sospendere con motivata ordinanza i loro atti di esecuzione; ma oltre a ciò, alle parti che si ritenessero lese dagli stessi atti, lasciava libero il provvedersi davanti all'autorità giudiziaria, quanto ai contribuenti, al solo effetto di ottenere il risarcimento dei danni e delle spese, e quanto ai terzi pretendenti il diritto di proprietà od altro diritto reale sopra tutti o parte dei mobili pignorati e degli stabili posti in vendita, per conseguire la separazione dei beni di loro spettanza.

Ora da nessuna legge è stabilita una preferenza del ricorso in via amministrativa al Prefetto sul diretto esercizio delle azioni davanti all' autorità giudiziaria, nè reso necessario il premettere il ricorso amministrativo all'esperimento delle azioni in giudizio; ma la ricordata legge del 1871 lasciò libero a chiunque si ritenesse gravato dagli atti dell'esattore l'attenersi all'uno od all'altro espediente. Soltanto, col ricorso al prefetto rese esente il contribuente dal preventivo pagamento delle imposte pretese dall'esattore.

Il volere premesso il giudizio amministrativo al procedimento ed al giudizio del potere giudiziario, importa un'arbitraria sospensione dell'esercizio delle azioni civili, spettanti ai contribuenti ed ai terzi, non prescritta dalla legge; una dilazione a quella definitiva decisione dei gravami dei reclamanti, che in materia dei pub-

(1) R. Decreto, 1° settembre 1876, n. 3203.

(2) App. Firenze, 3 dicembre 1873; App. Milano, 21 ottobre 1872. — Trattandosi di tasse, il reclamo in via amministrativa è un preliminare puramente volontario, la cui ommissione non impedisce di adire la ...a giudiziaria ». — Cass. Palermo, 19 dicembre 1874 (*Annali*, IX, I, 408).

blici tributi è nello intendimento della legge l'ottenere colla massima sollecitudine » (1).

954. *A fortiori* non sarà necessario avere esaurito l'incominciata procedura in via amministrativa per potere proporre utilmente l'azione giudiziaria. Così il contribuente che non avrà ottenuta ragione ai suoi ricorsi dalle Commissioni amministrative di prima istanza, non potrà dirsi decaduto dal diritto di promuovere azione contro il Comune, solo perchè lasciò passare in giudicato la decisione amministrativa a lui contraria, rinunciando al nuovo esame del suo ricorso presso la Commissione di appello (2).

955. L'omesso esperimento dei rimedii amministrativi non può nemmeno avere per effetto di sottrarre il Comune dall'obbligo di rifondere al contribuente le spese del giudizio in caso di soccombenza di esso Comune.

Si violerebbe certamente la legge, quando senza ragione alcuna si ritenesse applicabile nel caso di controversie relative a imposte comunali, una disposizione eccezionale stabilita per le tasse di registro, non tenendo conto che le decadenze sono di stretta interpretazione, e non si possono estendere da caso a caso.

956. Entro quale termine si dovrà proporre dal contribuente l'azione giudiziale contro il Comune?

È evidente come in questa materia si dovrà avere riguardo alle singole disposizioni di legge, diverse a seconda delle varie tasse e a quelle dei relativi regolamenti che i Comuni hanno diritto di compilare in base alla legge comunale e successive (3).

---

(1) Cass. Roma, 26 luglio 1883, sez. riunite, Tramontana e Pomar (*Man. degli Amm.*, XXIII, 227).

(2) App. Genova, 9 giugno 1882, Triberti pres., Pizzetti est. (*Eco e Giurispr.*, VIII, 252). App. Genova, Centurione C. Finanze (*Eco di Giur* VI, 228); Cass. Napoli, 11 maggio 1869, Municipio di Altamura c. Sabin (*Riv. Amm.*, XXV, p. 265). — La Corte di Napoli al riguardo considerò « che non può sostenersi a verun patto che avendo il sig. Sabino reclamato al Consiglio Comunale, e lo stesso non avendo accolto tal reclamo, senza ulteriore reclamo all'autorità superiore, male abbia citat il Comune innanzi all'autorità giudiziaria che non avrebbe potuto scuotere l'autorità della deliberazione comunale divenuta irrevocabile. È not che qualunque richiamo in via amministrativa, ancorchè si tratti cause fiscali, non impedisce ai contribuenti di sperimentare i loro dirit innanzi all'autorità giudiziaria ».

(3) Ove si voglia determinare nel regolamento un termine nel quale contravventori possano far valere le loro ragioni innanzi la competen autorità, in caso di questioni sull'applicazione della tariffa e del regolamento, deve intendersi, e ciò deve esplicarsi, di riferirsi unicamen ai reclami da inoltrarsi in via amministrativa, mentre pella prescrizior delle azioni in via giuridica non puossi decampare dai termini stabili dal vigente Codice. Min. finanze, 24 marzo 1872, n. 19204-2997 alla pr fettura di Napoli (*Nuova Giurispr. Amm.*, IV, 99).

« I regolamenti comunali e provinciali, quando sieno emanati ed approvati in conformità delle leggi sono perfettamente costituzionali ed obbligatori anche in quella parte nella quale sia prefinito un termine pei ricorsi in via giudiziaria contro il risultato dei ruoli.

I reclami in via amministrativa non hanno efficacia di interrompere il termine prescrizionale stabilito coi detti regolamenti al ricorso in via giudiziaria.

Nella espressione « risultati del ruolo » adoperata nei regolamenti per l'applicazione di tasse, si comprendono tutte le operazioni occorrenti alla formazione dei ruoli, compresa la relativa pubblicazione, per cui sarebbe oziosa ed inconcludente ogni distinzione per le operazioni stesse che si volesse fare ai riguardi della decorrenza del termine prescrizionale pel ricorso in via giudiziaria » (1).

957. Il termine non decorre però sempre dalla data della pubblicazione dei ruoli, ma se vi furono ricorsi in via amministrativa, decorre invece dalla notificazione dell'ultima decisione. In questo senso si pronunciò giustamente la Corte di Genova.

958. E colla stessa Corte riteniamo, che quando nelle leggi o nei regolamenti comunali non sia comminata la decadenza dal diritto a ricorrere all'Autorità giudiziaria, non la si possa desumere da leggi o regolamenti analoghi, e tanto meno da leggi che riguardano l'esazione di imposte governative.

Così le disposizioni dell'art. 12 della legge 11 agosto 1870, allegato *N*, per la tassa di ricchezza mobile, riguardo alla decadenza dal diritto di richiamo in via giudiziaria, dopo trascorsi sei mesi dalla pubblicazione dei ruoli, non si possono in via di regola ritenere applicabili anche ai richiami in materia di tasse dirette comunali quale, ad es., la tassa di esercizio (2).

---

(1) App. di Venezia, 20 gennaio 1881 — Milanese c. Comune di Bassano (*Mon. dei Trib.*, ann. 1881, n. 24-25; *Man.*, ann. 1881, p. 256).

(2) Trascriviamo qui in nota, ad illustrazione di quanto sopra si disse ai nn. 954 e seguenti, le considerazioni svolte nel tema dalla lodata Corte: « A prescindere diffatti dal considerare che un disposto eccezionale di tal natura penale quale si è l'art. 12 dell'invocata legge 11 agosto riguardante l'imposta di ricchezza mobile, non parrebbe estendibile alla fattispecie in cui trattasi di tasse comunali, massimamente che queste si trovano disciplinate da norme tutte proprie contenute in altra legge avente la data medesima, ma del rimanente affatto da essa distinta; a prescindere, dicesi, da una tale considerazione, a mostrare l'inapplicabilità in concreto di detto articolo 12, basta osservare che non si hanno i necessari elementi di fatto. E valga il vero, il già citato art. 121 del regolamento relativo alla surripetuta legge 11 agosto, allegato *N*, concorde coll'art. 12 di questo, sancisce bensì come regola generale che il ricorso all'autorità giudiziaria per le questioni sul debito dell'imposta è ammesso entro il termine perentorio di mesi 6 dal giorno della pubblicazione dei ruoli, ma tosto al primo capoverso si enumerano diverse

959. Il debito per imposte nasce ad ogni anno, e l'acquiescenza prestata un anno, non importa acquiescenza per l'anno successivo (1).

960. Questione gravissima, e molto dibattuta nella giurisprudenza è quella diretta a segnare i limiti dell'autorità giudiziaria nelle questioni di estimazione e determinazione dei redditi da colpirsi.

A rigore di diritto però, siccome l'indagine dei magistrati deve essere piena e completa, nessuna limitazione può presumersi a questo riguardo, fino a che una disposizione di legge o di regolamento non la sancisca.

961. Ma quando questa limitazione esista, dove si potrà dire che cominci e dove finisca il giudizio di estimazione? Ad esempio, il regolamento per la tassa sul valore locativo dichiara inammessibili i richiami in via giudiziaria contro la *determinazione dei valori locativi;* quale la portata di tale disposizione?

Analoga disposizione si ha nella legge per la tassa sulla ricchezza mobile, che esclude dalla competenza dell'autorità giudiziaria le questioni sulla semplice *estimazione dei redditi* (2): e a questo riguardo si domandò se il giudizio di estimazione poteva includere anche quello dell'esistenza del reddito, in modo che ugualmente l'uno e l'altro fossero sottratti alla cognizione dei magistrati.

Alcun dubitarono che si potesse dare un significato così esteso alla espressione, estimazione dei redditi, sembrando che altro fosse estimare il reddito di un commercio o di altro cespite, ed altro l'accertarne la esistenza; perocchè mentre la prima di queste ricerche è esclusivamente dipendente da apprezzamenti di fatto, la seconda invece spesso dipende da considerazioni meramente giuridiche. Per questo non poche decisioni di Corti d'Appello, dichiararono che quando il giudicio riguarda l'esistenza del cespite

---

eccezioni, la prima delle quali concerne le questioni che non sieno state definitivamente risolute in via amministrativa prima della formazione del ruolo, nel quale caso il termine per adire la giudiziaria autorità non decorre che dal giorno della notificazione al contribuente dell'ultima decisione delle commissioni, definitiva per sua natura, o divenuta tale per mancanza d'appello a norma degli articoli ivi citati. » — App. Genova, 27 ottobre 1877, Faggiani c. Comune di Alassio (*Rivista Amm.*, XXIX, 377).

(1) App. Genova, 9 giugno 1882 (*Eco di Giurispr.*, VIII, 252).

(2) Le varie leggi sull'imposta di ricchezza mobile nell'assegnare i limiti della competenza dell'Autorità amministrativa (Commissioni comunali, provinciali e centrali), e giudiziaria, tolgono a quest'ultima la *cognizione delle controversie relative alle estimazioni dei redditi* (dec. 28 giugno 1866, art. 13; legge 26 maggio 1867, art. 12; legge 11 agosto 1870, all. *N*, art. 8; regol. 25 agosto 1870, art. 121; legge 24 agosto 1877, art. 53).

produttivo, non si ha una semplice estimazione di reddito, sottratta all'esame dell'Autorità giudiziaria (1).

Ma come avvertiamo in nota, la Corte regolatrice di Roma, opportunamente distinse fra il semplice giudizio dell'esistenza di fatto e quello dell'esistenza di diritto di un cespite determinato, limitando solo al primo caso l'incompetenza dei giudici ordinarii.

« Vuolsi notare espressamente che quando si controverte, se il reddito esiste o meno, l'esistenza di esso è presa nella sua nuda materialità ed è presupposta incontroversa la tassabilità del reddito. Altrimenti sarebbe nel caso inverso, in cui cioè fosse in controversia l'esistenza del reddito, e in questione fosse la sua tassabilità. Nella prima specie la questione è: *il tal reddito tassabile esiste?* Nella seconda: *il tal reddito esistente è tassabile?* Se invece le due questioni si propongano con una formola unica generale ma incompiuta, e così inesatta, cioè: *esiste reddito?* si corre il rischio di confondere due cose diverse e distinte, e portare alla cognizione dell'Autorità giudiziaria controversie di competenza d'altra autorità; dappoichè per la liberazione dall'imposta di ricchezza mobile, tanto vale l'inesistenza, quanto la non tassabilità del reddito, o in altri termini, per la legge di quella imposta non esiste tanto il reddito che, se può dirsi, non ha essere, quanto quello che all'imposta non è soggetto. Ma i giudizi sopra l'una e l'altra cosa sono diversissimi, l'uno è di fatto, l'altro è di diritto » (2).

---

(1) App. Bologna, 21 marzo 1879, c. Finanze-Costa (*La Legge*, XIX, 2, 259); e App. Palermo, 15 marzo 1879, causa Finanze-Paternò (*Circ. giur.*, X, 2, 260).

Tuttavia la Corte Suprema di Roma, sebbene sembrasse convenire in queste idee nella sentenza 9 luglio 1878, c. Finanze-Righetti (*La Legge*, XVIII, 2, 362), ha poi definitivamente abbracciato la opposta sentenza, dichiarando che non è ammesso il reclamo giudiziario contro la decisione delle Commissioni locali, colle quali si è ritenuto che il contribuente esercita veramente quella industria o commercio per cui venne tassato per reddito di ricchezza mobile. Così dichiarò colle sentenze 22 aprile 1879, c. Finanze contro Pannone (*Corte Suprema*, 1879, p. 338), 9 agosto 1879, causa Finanze-Saitta (*La Giurisprudenza*, XVII, 189 colla Nota); altra della stessa data, c. Finanze-Terni (*Corte Suprema*, 1879, p. 803); 3 luglio 1880, c. Finanze-Drago (id., 1880, p. 734); 9 dicembre stesso anno, causa Finanze-Riccardi (*La Legge*, XXI, 113); 25 novembre 1880, causa Finanze-Jannone (id., 117); e 11 dicembre 1880, c. Paternò, (id., 149). Con queste decisioni furono cassate, quasi tutte le contrarie decisioni sopra ricordate delle Corti d'appello.

(2) Cass. Roma, 30 aprile 1878 (*La Legge*, II, ann. 1878, p. 304). Come già avvertimmo la stessa Corte di cassazione sconfessò quindi una sua precedente giurisprudenza, contenuta nella massima seguente: « Il giudizio delle Commissioni amministrative sulla esistenza d'un reddito mobiliare non costituisce una presunzione *juris et de jure*, ma solo una grave presunzione contro cui però è ammessa prova contraria per parte del contribuente che contesta l'esistenza del reddito ». — Cass. Roma, 16 agosto 1877 (*La Legge*, ann. 1878, II, 32).

Questa distinzione è evidentemente applicabile nel tema di imposte locali.

962. La legge dispone in termini generali che in ogni controversia di imposte, gli atti di opposizione non possono essere ammessi in giudizio se non sono accompagnati dal certificato del seguìto pagamento (1).

Le parole generali colle quali tale disposizione è espressa pare escludano ogni distinzione che volesse farsi tra imposta e imposta, e comprendano quindi anche le imposte comunali di ogni specie.

963. La regola *solve et repete* sancita in quasi tutte le leggi fiscali trae la sua origine da considerazioni di un ordine meramente politico. L'Erario deve essere certo d'introitare ad epoche determinate quelle somme che risultano essere dovute in ciascuna annata dai ruoli delle imposizioni, sulle quali risultanze i poteri dello Stato hanno fatto assegnamento nell'approvare il bilancio passivo delle spese: altrimenti resterebbe incagliato il servizio delle pubbliche amministrazioni.

E perciò non sembra da adottarsi la distinzione che si è voluta fare in talune sentenze tra le questioni concernenti *la maggiore o minore entità della tassa dovuta* e quelle riguardanti *la esistenza od inesistenza giuridica del debito della tassa*, ossia la imponibilità del cespite tassato, per modo che sia applicabile la regola del *solve et repete* nelle prime e non nelle seconde: imperocchè siffatta distinzione, oltrechè non troverebbe appoggio in veruna disposizione legislativa o regolamentare, non corrisponderebbe nemmeno allo scopo cui è diretta la regola in esame (2).

964. La regola del *solve et repete* non è applicabile quando si tratti di tassa non ancora attualmente dovuta. E questa massima troverebbe appunto la sua conferma nelle generiche disposizioni contenute nell'art. 6 della legge 20 marzo 1865, allegato *E*.

Le disposizioni eccezionali, tanto più se odiose, debbono ricevere un'applicazione ristrettissima, limitata ai casi tassativamente indicati, e sempre quando si verifichino tutte le condizioni previste dalla legge (3).

---

(1) Art. 6 della legge sul contenzioso amministrativo, 20 marzo 1865, alleg. *E*.

(2) App. Genova, 31 dicembre 1879 (*Eco di Giurispr.*, IV, I, 65).

(3) App. Genova, 31 dicembre 1879 (*Eco*, IV, I, 65). — Osservava giustamente la Corte: « Dopo avere iniziato un giudizio nelle forme ordinarie, dimostrando per tal modo di non trovarsi nelle urgenti condizioni previste dalle leggi d'imposta, come potrebbero gli appaltatori ritornare in seguito ad invocare i loro previlegi? e dopo avere essi stessi sfidato in giudicio il contribuente a dir causa per cui non dovesse essere dichiarato debitore della somma reclamata per imposta, come pretenderebbero poi di chiudergli la bocca colla regola del *solve et repete?* »

965. A questo proposito taluni vanno anche più in là, sostenendo che gli atti di opposizione di cui parla la legge, siano esclusivamente quei soli diretti contro atti di ingiunzione, od altri che precedono l'esecuzione direttamente: ed opinano che non potrebbe farsi luogo all'applicazione della massima *solve et repete*, nel caso di istanza, anche giudiziale, di un contribuente, la quale non fosse preceduta da precetto ingiuntivo dell'Esattore a pagare.

A questa stregua l'istanza promossa contro di un *semplice avviso di pagamento*, non sarebbe un atto di opposizione, epperciò dovrebbe ritenersi ammessibile anche se non accompagnata dal certificato del seguìto pagamento.

Il reclamo in via giudiziaria non sospenderebbe però l'esecuzione dei ruoli, e quindi anche i fautori di quest'ultima opinione, ammettono che ben possa il Comune, in pendenza della causa, procedere alla esecuzione ed ottenere forzatamente il pagamento, salvo al contribuente il diritto al rimborso (1).

Avvertiamo però che non mancano sostenitori di un'opinione contraria a tale distinzione (2).

966. L'eccezione del *solve et repete*, non è di ordine pubblico: e quindi ben può il Comune rinunziarvi. Egli è vero, che in giurisprudenza si trova qualche giudicato, in cui si è detto, che tale eccezione è d'ordine pubblico, e che si deve sollevare d'uffizio; ma vi sono, e in maggior numero, giudicati in senso contrario. Invero è manifesto che la legge non impone al giudice di rilevare tale eccezione d'uffizio, nè si potrebbe sul serio sostenere che l'opposizione, colla quale si esplica l'azione, manchi, come atto formale, dei suoi elementi essenziali (3).

---

(1) V. in questo senso: *Riv. Amm.*, ann. 1879, p. 199; e vedasi ancora sulla materia Cass. Roma, 30 aprile 1877 (*Riv. Amm.*, ann. 1877, pag. 614).

(2) Così nel tema speciale di tasse di registro, la Corte di Genova respinse la proposta distinzione:

« Invano si obbietta che la prescrizione del *solve et repete* non sia applicabile nella fattispecie, perchè il ricorso in via giudiziaria fu proposto, non contro una ingiunzione, ma contro un semplice avviso di pagamento, avvegnachè il succitato articolo 135 accenni non solo alla opposizione od ingiunzione, ma anche alle istanze contro la liquidazione delle tasse e pene pecuniarie, che dall'uffizio del registro si riconoscessero dovute, e con tali espressioni si provvede evidentemente al caso di liquidazione, che sia stata partecipata in altro modo che con una ingiunzione ». App. Genova, 12 luglio 1880 (*Eco*, IV, I, 375). — Conf. Cass. Roma, 8 gennaio 1880, Finanze contro Perelli; *contra:* App. Genova, 18 marzo 1879 (*Eco*, III, I, 240).

(3) App. Genova, dicembre 1882 (*Eco*, VII, I, 6). — La Corte di appello di Napoli decise che l'eccezione del *solve et repete*, non può sollevarsi per la prima volta in appello. — Appello Napoli, 18 marzo 1878, Finanze c. Santamaria (*La Legge*, ann. 1879, II, p. 50).

967. Gravissima e controversa in diritto è la questione, se il privilegio del *solve et repete*, competa oltrechè al Comune, anche agli appaltatori (1), ma la questione riflette unicamente il tema della riscossione delle imposte indirette e specialmente dei dazi, e rinviamo quindi il lettore al relativo titolo (2).

Nessun dubbio poi che l'esattore ha diritto ad invocare il privilegio, perchè egli rappresenta direttamente il Comune, e riscuote non in base ad un riparto della tassa fatto da lui, ma in base al riparto che venne eseguito dal Comune, contrariamente a quanto si verifica invece nel caso dell'appaltatore.

968. L'eccezione del *solve et repete*, ha per effetto di rendere inammessibile l'opposizione non accompagnata dalla prova dell'eseguìto pagamento della tassa.

Orbene, come mezzo di pagamento, si potrà invocare la compensazione?

È vero che la compensazione equivale al pagamento, ma come mezzo di estinzione dell'obbligazione, non già come mezzo per l'ammessibilità della opposizione del contribuente. Al quale secondo effetto occorre il pagamento diretto, documentato con certificato speciale, che tolga luogo ad altre indagini; mentre l'eccezione di compensazione involge questioni di diritto e di fatto, che attengono al merito, e presuppongono già risoluta la questione dell'ammessibilità dell'istanza.

969. Si richiede dunque il fatto del pagamento, e non può darsene la prova che colla produzione di regolare ricevuta dell'esattore (3).

---

(1) Si pronunciò per l'affermativa la Corte suprema di Torino:
« La cessione di un credito comprende anche gli accessori del medesimo, quindi l'appalto stipulato da un Comune conferisce all'appaltatore tutte le ragioni spettanti al Comune stesso.
« Perciò il privilegio del *solve et repete*, che compete al Comune per l'esazione dei diritti di piazza, compete altresì all'appaltatore degli stessi diritti; e cade in contravvenzione il debitore della tassa che si rifiuti di pagare all'appaltatore, invocando eccezioni nell'applicazione della tariffa e del regolamento ». — Cass. Torino, 2 febbraio 1881. — Carusini c. Comune di Canosa (*Man. degli Amm.*, ann. 1881, p. 335).

(2) G. B. Cereseto, *Le imposte comunali*, vol. ii, tit. XII.

(3) Cassaz. Roma, 17 agosto 1881 (*La Giurispr.*, anno 1881, pag. 66). — La Corte Suprema pronunciava a Sezioni riunite: ma la precedente sentenza della Sezione civile, 11 novembre 1878, cassando la sentenza della Sezione di Potenza, non avea veramente trattato il punto dell'applicazione del *solve et repete* all'eccezione di compensazione, essendosi limitata ad affermare che la riscossione del canone arretrato del dazio di consumo, godendo dei privilegi fiscali, non poteva essere arrestata dall'eccezione di compensazione da parte del Comune. Avendo poi la Corte di Napoli, in sede di rinvio, insistito con particolare motivazione sulla inapplicabilità del *solve et repete* alla detta eccezione, come già la stessa Corte avea dichiarato colla sentenza 10 marzo 1874, c. Gaeta-

In questo senso fu deciso che anche l'eccezione *de soluto* non è proponibile se non sia fondata sopra regolare quitanza riferentesi precisamente al debito portato dall'ingiunzione, ed escludente perciò ogni disputazione ed ogni questione d'imputazione (1).

970. Altro fatto che equivale a pagamento si è la prescrizione, la quale, secondo i casi, o fa presumere la tacita rinuncia al credito, o fa supporre avvenuto il pagamento di questo durante il termine della prescrizione. La giurisprudenza inclina ad affermare che neppure l'eccezione di prescrizione è discutibile senza il preventivo pagamento (2). Ma non ci pare giusto.

971. Il privilegio del *solve et repete* non può però estendersi al di là dei casi di *opposizione alla tassa*.

Si tratta di opposizione alla tassa, sempre quando il contribuente intenda sostanzialmente contraddire alle risultanze dei ruoli: ma può verificarsi il caso che il contribuente impugni l'ingiunzione senza intaccare il debito dell'imposta, come quando si domandi la nullità del precetto per motivi di forma, o perchè non corrisponda alle risultanze dei ruoli. Sarebbe invero senza limiti la prepotenza dell'esattore se potesse col privilegio imporre il pagamento di un debito escluso dai ruoli.

Quando l'opposizione si fonda sulla nullità dell'ingiunzione per l'inosservanza delle forme prescritte dalle leggi, cessa di avere impero la regola *solve et repete,* perocchè quella regola suppone evidentemente l'esistenza non di una ingiunzione qualunque, ma d'un'ingiunzione valida. Così se l'ingiunzione mancasse delle indicazioni necessarie a costituirla, per es., della somma da

---

Finanze (*Annali della giur. ital.*, VIII, 2, p. 520), la presente decisione delle Sezioni riunite dà più ampio sviluppo alla contraria tesi che viene confermando, con allontanare sopratutto l'argomento dedotto dal carattere della compensazione, che *vicem solutionis obtinet.*

(1) Vedi *Repert. dodicenn.* della *Giurispr.*, voc. Dazio, n. 240; e voc. Tassa, n. 933: App. Catanzaro, 21 gennaio 1876, c. Fondo pel culto contro Statti (*Giurista calabrese*, VII, 73). Vedi tuttavia la sentenza della stessa Corte, nel citato *Repert.*, voc. Tassa, n. 923. Vedi anche Cass. Napoli, 23 dicembre 1873, c. Finanze-Montesarchio (*Gazzetta dei Trib.* di Napoli, XXVI, p. 281). Questa dichiarò che il Comune, il quale si oppone alla ingiunzione pel pagamento del dazio di consumo governativo, adducendo di averlo eseguito mercè la delegazione dei centesimi addizionali, non ha obbligo di giustificare di avere soddisfatto all'ingiunzione onde essere ammesso alla discussione del merito. Ravvisò nella delegazione dei centesimi addizionali fatta a termini della legge 21 marzo 1881 un atto estintivo del debito che nel concetto di questa legge, e per lo scopo di questa, equivaleva al pagamento del debito verso il Governo, in presenza del quale non occorreva altro pagamento per far ammettere quella difesa del Comune.

(2) Vedi il citato *Repertorio*, voc. Dazio, n. 29: e voc. Tassa, nn. 320 911; App. Napoli, 9 dicembre 1872, c. Labonia-Finanze (*Gazz. del Proc.*, VIII, 177); cit. Catanzaro, 21 gennaio 1876.

pagare, se emanasse da autorità incompetente, se fosse appoggiat a ruoli non approvati e non esecutori, se per errore fosse stat spiccata contro persona diversa da quella inscritta nei ruoli, ecc. non si potrebbero dire appurate le condizioni di applicabilità dell regola *solve et repete*. D'altra parte la legge stessa nel derogar colla regola *solve et repete* ai principii del diritto comune, h contemperato il rigore di questo privilegio collo stabilire in favor dei contribuenti tali guarentigie da assicurarli contro i pericol di abusi e di vessazioni, e da ingenerare la presunzione che giust e legittima sia la tassazione fatta dal funzionario della Finanza

Se pertanto, bene osserva la Cassazione di Torino (1), quest guarentigie siano state ommesse, viene a mancare con ciò stess la base su cui si possa fondare l'applicazione del privilegio fi scale (2).

972. Il principio del *solve et repete* non ha applicazione ne caso di tassa portata dai ruoli suppletivi: e ciò per espressa di sposizione di legge.

---

(1) Cass. Torino, 2 febbraio 1882 (*La Giurispr.*, anno 1882, p. 335).

(2) Andarono però in contrario avviso le seguenti sentenze: Appell Venezia, 13 luglio 1880, est. Dal Sasso, c. Luzzatto e Finanze (*Ten Veneta*, v, 427); Cass. Roma, 1° febbraio 1881, rel. Tartufari, c. Giamp Finanze (*La Legge*, xxi, i, 218) e 22 novembre stesso anno, rel. Tond c. Finanze-Collavini (*La Legge*, xxii, i, 361).

La Cassazione torinese nella citata sentenza 2 febbraio 1882, quan alla distinta della liquidazione dell'imposta, giustamente la dichiarav un elemento essenziale dell'ingiunzione, siccome quella che è diretta garantire il contribuente da ogni arbitrio dell'agente finanziario, face dogli conoscere intorno a che e con quale fondamento possa egli po tare i suoi reclami. Anzi al riguardo non può nemmeno dirsi contrar alla Cassazione torinese, la citata sentenza della Cass. Roma, 1° febbra 1881, il cui ragionamento tutto fondato su che al contribuente erasi n tificata la liquidazione, lascia supporre che in mancanza di ciò l'opp sizione sarebbe stata accoglibile, anche senza il preventivo pagament

In complesso la giurisprudenza inclina per l'opinione da noi acce tata e sostenuta: Conf., App. Torino, 13 aprile 1874, Comune di V rallo contro Finanze (*La Giurisprudenza*, xi, 365); Ancona (Macerata 1 maggio 1873, c. Cagnaroni-Finanze (*Annali*, vii, 2, 349); Cass. Rom 10 novembre 1879, c. Finanze-Paladina, nei motivi che riferiremo. I Corte di Appello di Napoli, 14 giugno 1875, Finanze c. Focchini (*Annal* ix, 2, 462), considerò che se si recedesse dalla regola *solve et repe* quando s'impugna l'ingiunzione per nullità di forma, ne verrebbe conseguenza che ogni contribuente, deducendo per prima la nullità p vizio di forme, renderebbe impossibile la esecuzione e la legge sarebl pienamente elusa. — « Futilissima ragione! esclama l'annotatore del *Giurisprudenza* (xvii, 226), perchè la questione di nullità di forma, è pronta ed immediata indagine; e se si vede essere infondata e presu tuosa, come teme la Corte di Napoli, il magistrato la respinge imm diatamente, e senza esaminare i mezzi di merito, manderà immediat mente ad eseguire l'ingiunzione, senza che per questo l'amministr zione soffra ritardo maggiore di quello che essa incontra in ogni ca di debitore moroso e renitente ».

973. Giova finalmente osservare che il privilegio del *solve et repete*, è compatibile solo coll'esazione dei tributi veri e proprii, e male si invocherebbe nell'esazione delle altre rendite dei Comuni, in ordine alle quali deve eseguirsi una speciale procedura (1).

E invero se si comprende tanta severità di procedura per le tasse vere e proprie, avuto riguardo alla loro destinazione speciale, non si giustificherebbe del pari per la riscossione di entrate semplicemente patrimoniali, a riguardo delle quali la legge ha conceduto quanto poteva, accordando ai Comuni il diritto all'esecuzione parata sulle risultanze dei ruoli dei debitori, senza bisogno di far precedere un giudizio di merito: ma il vantaggio fatto ai Comuni si limita a questo, di dar loro modo « di ridurre le questioni che possano insorgere, allo stadio delle opposizioni a precetto, stadio che abbrevia naturalmente le discussioni preventive al pagamento, ma non le esclude » (2).

---

(1) Il legislatore nell'interesse generale costituì i pubblici servizi in una sfera d'indipendenza dall'arbitrio privato, epperò concesse la procedura privilegiata non solo nei casi contemplati dagli art. 1 e 58 della legge 20 aprile 1871, ma in molti altri preveduti da leggi speciali; e basterebbe all'uopo ricordare l'art. 119 della legge 20 marzo 1865 sui lavori pubblici; la legge 14 giugno 1860, n. 2893 sul credito fondiario; il Regol. approvato con R. decreto 25 agosto 1866, n. 3177; la legge sulle Opere pie 3 agosto 1862.

Nelle varie Provincie del Regno le altre entrate comunali sono esatte con privilegi fiscali; — e a questo riguardo sono ancora in vigore per le Provincie meridionali, la legge 19 dicembre 1811, il decreto 16 dicembre 1813, la legge 12 dicembre 1816, il R. decreto 30 gennaio 1817, il rescritto 5 aprile 1817, il Regolamento 20 dicembre 1826, il rescritto 18 luglio 1832, i decreti 11 ottobre 1833, 9 maggio 1838; — per le ex-Pontificie l'editto Gamberini 9 luglio 1835 ed il Regolamento 10 novembre 1834; — per la Toscana, la notificazione 28 marzo 1815 ed il *motu proprio* 2 gennaio 1838; — per il Modenese la legge 22 marzo 1804; — per la Lombardia la Sovrana patente 18 aprile 1816, n. 59, ed il decreto del Governo lombardo, 12 settembre 1830; — per il Veneto l'ordinanza 9 gennaio 1862; — per le Provincie Piemontesi le istruzioni 1 aprile 1826 ed i R. decreti 26 gennaio e 9 luglio 1859, n. 3319, 3498.

A siffatte disposizioni di legge ha fatto appunto richiamo l'art. 123 della legge comunale.

(2) App. Torino, 29 dicembre 1822 (*La Giurispr.*, XX, anno 1883). — Ved. inoltre App. Torino, 1 febbraio 1876, est. Usseglio, Comune di Luserna Fries, e 16 maggio 1879, est. Malaspina c. Suppo contro Comune di Luserna (*La Giurispr.*, XIII, 237, e XVII, 40 colla nota).

Su ciò però, mentre altre volte la giurisprudenza era concorde, si mostrarono ultimamente dei dissensi, essendosi dichiarato che anche per le entrate non aventi carattere d'imposta sta la legge del 1871 coi privilegi fiscali. App. Roma, 18 giugno 1879, est. Vasta, c. Comune di Cisterna Galletti (*La Legge*, XIX, 2, 405).

Però nel senso della giurisprudenza avanti spiegata si è pronunciata la Cass. Roma, sentenza 31 marzo 1880, relat. Pantanetti, ric. Ricciardi (*Corte Suprema*, V, 399) e nuovamente il Consiglio di Stato in parere,

974. Per effetto del *solve et repete* le contestazioni giudiziarie in materia di imposte, sollevate dal contribuente, si risolvono in una questione per restituzione di indebito.

Il Comune come lo Stato scende in giudizio secondo insegna il Mantellini, « nella posizione del *litigatore* tenuto al quasi contratto nascente dalla contestazione della lite, solamente dopo che gli sia stata dal contribuente pagata l'imposta. La condizione del *solve et repete* è una conseguenza di questa qualità pubblica, che lo Stato non modifica se non in confronto della *condictio indebiti* con la quale il contribuente ripete quello che ha dovuto pagare in opposizione a una legge d'imposta che a senso suo non gli imponeva di pagare, o che gli imponeva di pagar meno » (1).

Di fronte alla natura pubblica del debito, non sta dunque il principio *potius est causam intactam servare quam post vulneratam remedium quaerere:* — ed è pregio dell'opera l'esaminare sotto i rapporti dell'azione per restituzione dell'indebito, le obbligazioni e i diritti delle parti contendenti.

975. Coll'azione per rimborso di indebito non può il contribuente domandare verso l'amministrazione il rifacimento dei danni subiti per essere stato astretto anche in via di esecuzione al pagamento di una tassa ingiustamente inscritta nei ruoli.

Giustamente osservò la Corte Suprema di Roma che il *solve et repete*, lungi dall'essere applicabile solo quando la tassa sia dovuta, presuppone anzi che essa non sia dovuta, e pure ne impone il pagamento. Quindi, dichiarata indebita la tassa, si ha bene il diritto di averne il rimborso, ma non si può pretendere ugualmente il rimborso dei danni (2).

976. La Corte di cassazione di Roma ritenne che il contribuente non abbia nemmeno diritto a domandare il rimborso della multa del 4 per 100 in cui sia incorso per ritardato pagamento della tassa ingiustamente pretesa.

« La legge impone a ciascun contribuente l'obbligo di pagare l'imposta per la quale si trova inscritto nei ruoli (3); nel Regolamento si determinano i diritti che può egli sperimentare contro il De-

---

20 novembre 1880, sul ricorso del Comune di Pianezza (*La Legge*, xx 1, 212): ed inoltre Cass. Napoli, 16 agosto 1880, rel. La Volpe c. Cantalupo e Tancredi (*Gazz. del Proc.*, xv, 412).

(1) Mantellini, *Lo Stato e il Codice civile*, i, 89.

(2) Cass. Roma, 25 marzo 1878, c. Finanze-Piria (*La Giurispr.*, xv 680); Brescia, 12 novembre 1877, c. Finanze-Coppiardi (*Ann. della Giur italiana*, xii, 2, 57); Cass. Roma, 29 luglio 1879, c. Finanze contro Politeama di Napoli (*Id.*, xiii, parte speciale, p. 165); e 14 maggio stesso anno, c. Finanze-Valente (*Corte Suprema*, anno 1879, p. 849); Cass Roma, 31 gennaio 1881, Finanze c. De Filippis (*La Giurispr.*, xviii, 612)

(3) Legge 20 aprile 1871, art. 23, 24, 27.

manio nel caso che la iscrizione si riconosca come indebitamente eseguita, quali sono la petizione dell'imposta degli aggi di riscossione e distribuzione, non mai però le multe, nè le spese degli atti esecutori. Del resto, non è meno palese che incorrendosi nella multa per l'inadempienza del contribuente all'obbligo di pagare la tassa al termine fissato, in conformità della iscrizione portata dai ruoli, senza punto badarsi ai risultati di una futura opposizione, nei quali la tassa intera può apparire non dovuta; questa omessione che è tutta propria del contribuente, e come tale a lui solo imputabile, dovrà anche portare la conseguenza di fare soggiacere costui al danno che ne deriva, e che sta nella perdita della multa, senza poterlo in guisa alcuna far ricadere su di altri, in aperta opposizione alla censura degli art. 1151, 1152 del Cod. civ. non meno che ai principii generali del diritto in ordine a siffatta materia.

Nè varrebbe dire che nella formazione dei ruoli l'amministrazione debba porre tutta l'attenzione e che il difetto di questa importi la responsabilità del Demanio. Ognun sa in vero che in tema di danni fa duopo distinguere la causa occasionale e remota dell'effetto nocevole dalla causa produttiva e prossima dello stesso; e che di fronte a queste due cause, l'obbligo del risarcimento non va congiunto alla prima, lo va bensì alla seconda; come pure da questa, qual causa efficiente ed immediata, è inseparabile la conseguenza che chi è autore del proprio danno, debba egli solo e non altri risentirlo » (1).

977. Più grave e controversa è invece la questione se l'amministrazione sia tenuta a rifondere gli interessi sulle somme indebitamente percette.

L'antica giurisprudenza si era pronunciata per la negativa, sul riflesso che allo stesso modo che non decorrono interessi a favore dell'amministrazione contro il contribuente moroso, non ne dovevano decorrere del pari a favore del contribuente contro di quella (2).

Altri opinarono invece che gli interessi fossero sempre dovuti

---

(1) Cass. Roma, 25 marzo 1878 (*La Legge*, anno 1878, p. 287).

(2) App. Torino, 31 agosto 1867 (*La Giurisp.*, IV, 625). La regola che l'amministrazione non possa essere condannata negli interessi, quando si tratti di restituzione d'imposte indebitamente pagatele, non si era però applicata qualora l'imposta fosse stata esatta ad onta che l'amministrazione stessa, quale parte contraente, ne avesse stipulato l'esonero. In tal caso erasi deciso che dovesse procedere la regola del danno, e che l'amministrazione dovesse essere condannata ai frutti dal dì della domanda. App. Firenze, Finanze contro Società delle Ferrovie dell'Alta Italia, 8 febbraio 1867 (*Bettini*, anno 1867, II, 60).

dal giorno dell'indebita riscossione, come compenso a favore de contribuente.

978. Tra questi due opposti sistemi parci preferibile un terzo cioè quello per cui si ritiene obbligata l'amministrazione al paga mento degli interessi dal giorno della giudiziale domanda.

E tale è la più equa giurisprudenza che finalmente pare si riuscita a prevalere, quantunque anche di recente alcune senten abbiano dichiarato che gli interessi non sono dovuti dall'ammi nistrazione finanziaria se non dal giorno della notificazione dell sentenza che ordina la restituzione della tassa (1).

Invero, l'obbligo nell'amministrazione di restituire insieme all rate che già abbia esatte sull'imposta che è riconosciuta non de vuta, gli interessi legali dalla istituzione del giudizio, è una conse guenza naturale dell'indebito ricevimento, e della costituzione i mora escludente la buona fede (2).

979. Quanto dicemmo fin qui deve intendersi detto in con fronto dell'amministrazione, la quale abbia indebitamente inscritt taluno nel ruolo dei contribuenti, ed abbia in conseguenza esatt una tassa non dovuta.

Può avvenire però che l'esattore abbia ottenuto pagamento d una tassa non portata dai ruoli, o il duplicato pagamento di un tassa dovuta: in questi ed altri casi consimili non potrà cert mente invocare l'esattore l'applicazioue a suo favore dei princip sopra stabiliti in rapporto all'amministrazione, ma dovrà rispo dere dei danni ed interessi, secondo le norme di diritto comune secondo le speciali disposizioni contenute nell'art. 72 della legg 20 aprile 1871.

980. Secondo le cose premesse risulta che il Comune n riscuotere le imposte non agisce propriamente in via di azion La legge per fini d'ordine pubblico impone il pagamento del tasse in virtù della semplice notificazione dell'ingiunzione al deb tore, il quale non ha diritto a reclamare, se prima non abbia es guito il pagamento: donde la regola del *solve et repete*.

Lo svolgimento naturale di questo processo, avverte la Ca sazione di Roma, induce la convinzione che il giudizio che s'i troduce sulla opposizione, presupponendo già effettuato il pag mento, non ha mai il carattere di giudizio esecutivo; ma, inve è tutto di merito, impegnandosi precisamente sulla ragione d

---

(1) Vedi Cass. Roma, 8 gennaio 1887 (*Annali*, XII, 2, 46); Cass. Rom. 25 marzo 1879, c. Finanze-Pallavicini (*Corte Suprema*, 1879, p. 403); 27 marzo stesso anno, c. Messaggerie francesi contro Finanze (*Id.*, p. 83(; App. Torino, 7 giugno 1880 (*La Giurispr.*, XVIII, 68). — Vedi anc *La Legge*, anno 1878, II, 158.

(2) Art. 1147 e 1223, Cod. civile.

dovere, e perciò segue il corso dei giudizi ordinari: ed è sottoposto in conseguenza, quanto alle forme e ai termini dei gravami, alle regole comuni ed osservate per detti giudizi.

Con maggior ragione deve valere lo stesso principio quando si tratti di contestazioni che insorgano per pagamento di un supplemento di tassa. In ordine a questa specie infatti un argomento validissimo si trae dalla natura istessa della cosa. La ragione del supplemento nasce dallo erroneo accertamento degli agenti fiscali che liquidarono la tassa; per riparare cotesto errore l'amministrazione si crea, con proprio criterio e senza contraddizione, un nuovo titolo, che vuol far valere contro colui che ha già pagata la tassa (1).

981. Laonde quando si tratti di appello da sentenza di Tribunali il termine utile correrà fino al 60° giorno, anzichè essere limitato fino al 15°, come avviene nei giudizi di esecuzione.

982. L'autorità giudiziaria ordinariamente pronuncia intorno alla proposta questione di indebito, ma non è alla stessa interdetto di emettere declaratorie di diritto sul merito dell'applicabilità dell'imposta aventi tratto all'avvenire.

Dichiarata la cessazione di un reddito, da quale tempo dovrà cominciare l'esenzione per l'avvenire e il rimborso delle quote pagate indebitamente?

La Commissione incaricata dello studio del riordinamento delle imposte locali aveva proposto una disposizione esplicativa al riguardo.

« A tale proposito, osservava la Commissione, sorgeva la quistione da qual tempo doveva cominciare ed avere effetto il discarico totale o parziale della tassa. Per l'imposta sui fabbricati, fino al 1870, nel caso di cessazione d'imponibile era accordato il discarico della tassa dall'anno immediatamente successivo; era un sistema copiato dalle leggi francesi, che nell'applicazione dava luogo a conseguenze inique. Un proprietario il cui fabbricato veniva distrutto dall'incendio in principio dell'anno, dovea pagare l'imposta per l'anno intiero; e doveva pagare non solo per un ente imponibile che più non esisteva, il che era ingiusto, ma per una proprietà che egli aveva perduto in seguito di una disgrazia, il che era crudele. La legge dell'11 agosto 1870 riparò a questo sconcio, stabilendo che il discarico dell'imposta dovesse decorrere dal giorno dell'avvenimento; e una disposizione simile esiste nella legge d'imposta sulla ricchezza mobile per la quale è prescritto che quando sia cessato un reddito od un cespite di diritto, si può ottenere lo sgravio della tassa a cominciare dal giorno in cui la

---

(1) Cass. Roma, 15 giugno 1880 (*Annali*, XII, I, 156); Cass. Napoli, 9 luglio 1879 (*Annali*, XIII, I, 195).

cessazione è avvenuta. Questo medesimo principio si volle estendere alle tasse dirette comunali; se non che, avuto riguardo alla loro tenuità, non si reputò conveniente di spingerne l'applicazione rigorosa fino al punto di fare la liquidazione a giorni contati, e però si stabilì che lo sgravio debba aver luogo dal mese in cui la cessazione si è verificata » (1).

983. Il debito dell'imposta può venire estinto per prescrizione: e spetta all'autorità giudiziaria il dichiararla.

Bisogna distinguere, a nostro avviso tra la prescrizione del diritto di iscrivere nei ruoli un contribuente e la prescrizione del diritto di esigere la tassa portata dai ruoli: la prima è piuttosto una decadenza, a cui si ripara in certi casi coi ruoli suppletivi la seconda invece è un vero mezzo di estinzione di un debito accertato.

984. Ma, quale sarà la prescrizione da applicarsi? Quella del trent'anni stabilita dalla legge come regola generale, o quella eccezionale dei cinque per le annualità e *tutto ciò che è pagabile ad anno o a termini periodici più brevi?*

La giurisprudenza fu qualche tempo esitante. La Corte di appello di Genova, per esempio, ritenne: « La prescrizione quinquennale, di cui nell'art. 2144 del Codice civile, non è opponibile al debito delle tasse e pubbliche imposizioni, siccome costituenti un debito originato rispettivamente dai diversi ruoli annali sempre mutabili per legge, e nella loro quantità da non potersi quindi comprendere nei casi previsti nello art. 2144 del Cod. civ. i quali, anche per la ristrettiva interpretazione da darsi alla materia di detto articolo, furono dalla dottrina e dalla giurisprudenza limitati alle sole rendite dei capitali veri, o fittizi, e ad altre prestazioni di pari indole, regolate da termini fissi e periodici annali o più brevi, e pure determinate da un titolo sempre eguale e costante » (2).

Ma però ormai la Corte Suprema di Roma ha sanzionato una massima contraria (3), osservando giustamente che anche i debiti

---

(1) Relaz. citata.

(2) App. Genova, 18 dicembre 1874 (*Annali*, IX, II, 46).

(3) Cass. Roma, 3 gennaio 1879, Miraglia P. P. — Est. Tondi — P. M. Municchi (*La Legge*, anno 1879, II, 78).

La prescrizione quinquennale stabilita dall'art. 2144, Cod. civ. è applicabile anche agli arretrati dell'imposta sui redditi di ricchezza mobile Cass. Roma, 5 febbraio 1877 (*Giurispr.*, 1877, p. 196). Vedi in senso conforme la sentenza della Corte d'appello di Napoli, 5 dicembre 1875 Jarelli c. Carola (*La Legge*, II, 1876, pag. 44) e la sentenza della Corte di cassazione di Roma, 15 giugno 1877, Marcucci c. Carnuchi (*La Legge*, II, 1877, p. 340).

di imposta devono ritenersi compresi nelle generiche espressioni usate nell'accennata disposizione del Codice civile.

985. In alcuni regolamenti per l'applicazione delle tasse locali è detto espressamente che le opposizioni giudiziali devono essere proposte separatamente dai singoli interessati. Una disposizione di tal genere, per esempio, si ha nel Regolamento per la tassa sulle comandate (1).

986. Però un tale principio è fondato sul diritto comune, ed è applicabile a tutte le imposte indistintamente; come decise magistralmente la Corte Suprema di Roma (2).

« Affinchè più persone possano sperimentare le loro azioni in giudizio con un solo libello è necessario che tra esse esista un rapporto di diritto da far valere nell' interesse comune contro il convenuto; è questo rapporto di diritto che rende facoltativo, e bene spesso necessario, il giudizio collettivo; e questo principio trova la sua sorgente nella legge 25, §§ 3, 4 e 5, Dig. *familiae erciscundae* e 9 Cod. *si certum petatur:* donde il placito volgare *plures actiones quae ex diversis causis communes sint, uno libello possunt proponi.*

Ma la identità della questione non può essere causa di giudizio collettivo, stante che, dovendo ciascuno litigare per *quantum sua interest*, ripugna alla natura dei giudizi, che più persone che non hanno un'interesse comune, facciano causa comune contro il convenuto che oppone ai suoi avversari di avere interessi separati e distinti. Se fosse diversamente non sarebbe vero che *unusquisque de jure suo separata separatim contendit*, e non sarebbe neanche vero che *alia atque alia sunt singularum causarum merita.*

Nè dicasi che in materia d'imposta l'economia dei giudizi richiede il procedimento collettivo. Imperocchè i ruoli dell'imposta non sono collettivi, e ciascun contribuente ha il suo articolo di ruolo, personale, essenzialmente distinto e separato da quello degli altri contribuenti; cosicchè l'azione personale che si ha per i debiti d'imposta non si può dalle finanze esercitare che individualmente contro ciascun contribuente; e se non si può rivocare in dubbio che la finanza non può istituire giudizi collettivi, per la stessa ragione non possono i contribuenti, colpiti dai ruoli personali, istituire un giudizio collettivo contro la finanza, per l'accennata ragione, che dove manca la comunanza d'interessi, non può esservi giudizio collettivo.

Se passasse ad esempio che per la sola identità della quistione tutti i contribuenti potessero con un giudizio collettivo agire

---

(1) Art. 17, Regolamento.
(2) Cass. Roma, 19 marzo 1880 (*Eco di Giurispr.*, IV, 141).

contro la finanza per sostenere non essere imponibile un dato genere di reddito, resterebbe turbato nelle sue basi fondamentali il procedimento giudiziario, che deve respingere giudizi *per turbam* là dove non vi è comunanza d'interessi ».

987. Premesso questo rapido riassunto della procedura in materia di tasse comunali, parleremo più specialmente della giurisdizione e della competenza delle varie autorità giudiziarie in relazione alla detta materia.

988. E a questo riguardo ripetiamo quanto già abbiamo detto a principio di questo stesso titolo, che ogni unità manca al riguardo, essendo a seconda dei casi competenti in prima istanza ora il Conciliatore, ora il Pretore, ora il Tribunale: talvolta essendo negato anche il diritto di appello; e nemmeno sempre la stessa Corte di Cassazione avendo la piena giurisdizione sulla materia, perchè se ordinariamente alla sola Corte di cassazione territoriale appartiene lo statuire sulle controversie di imposte locali, talvolta in casi eccezionali alla Corte territoriale è sostituita la Cassazione speciale di Roma.

La trattazione delle attribuzioni riservate alle predette autorità sarà fatta in altrettanti capitoli separati.

CAPO I.

Competenza speciale e straordinaria dei Giudici Conciliatori.

989. *Competenza speciale dei Conciliatori in ordine alle controversi per la tassa delle « prestazioni di opera ».*
990. *Legislazione inglese.*
991. *Legislazione francese.*
992. *Motivi della legge italiana.*
993. *Procedura speciale pei giudizi dei Conciliatori.*
994. *Si tratta di un vero giudizio: è quindi necessario il contraddittorio delle parti. L'atto di citazione.*
995. *Istruzioni generali del 1872.*
996. *Regolamento del 1874.*
997. *Il Sindaco per contestare la lite dovrà ad ogni volta provveders dell'autorizzazione della Giunta o del Consiglio?*
998. *Il contraddittorio del Sindaco è anche necessario quando si trati di esecuzione di ufficio delle strade obbligatorie? Giurisprudenza.*
999. *R. Decreto 13 ottobre 1877.*
1000. *Pronuncia delle sentenze.*

1001. *Mezzi ordinarii e straordinarii per impugnare le sentenze dei Conciliatori.*
1002. *L'opposizione a sentenza contumaciale.*
1003. *L'appello.*
1004. *La rivocazione.*
1005. *La cassazione.*
1006. *Giurisprudenza.*
1007. *Limiti alla competenza speciale* per materia *dei Conciliatori sulle controversie per prestazioni di opera.*
1008. *Competenza per la materia: essa è completa nel Conciliatore per le questioni che riguardano* l'iscrizione nel ruolo. — *Contraria opinione della Corte di Genova.*
1009. *Critica a quella giurisprudenza, dello Scamuzzi.*
1010. *Il Conciliatore è incompetente per le questioni estranee all'iscrizione nel ruolo — ad es., circa l'obbligatorietà della strada in contemplazione della quale si impongono le prestazioni.*
1011. *È pure incompetente nelle questioni sul modo di eseguire le prestazioni.*

989. Una prima deroga alle norme generali della competenza giudiziaria nelle controversie in materia di imposta, si ha nella legge del 30 agosto 1868.

In forza di quella legge si istituì, come vedemmo a suo luogo, una tassa « di prestazione di opera », la quale come ha caratteri economici e giuridici speciali, ha pure una procedura affatto propria.

Le comandate sono una vera tassa del lavoro: obbligano il contribuente al lavoro suo personale e delle persone e mezzi d'opera che da lui dipendono, sino a quattro giornate l'anno: la tassa può essere convertita in opere determinate, ed anche essere soddisfatta in danaro. Vi è soggetto ogni capo di famiglia abitante o possidente nel Comune, tranneché per le sue condizioni infelici non ne sia dichiarato esente dal Consiglio comunale. Anche per questa tassa la Giunta comunale forma un ruolo che viene pubblicato ogni anno per due settimane all'albo pretorio del Comune, e diventa esecutorio per coloro che in questo frattempo non lo contestarono: *la contestazione è decisa inappellabilmente dal Conciliatore* (1).

---

(1) Art. 5, 6, 7 e seg., legge 30 agosto 1868. — Si occupano delle prestazioni d'opera, oltrechè gli articoli 1, 5, 6, 7, 9, 15 e 17 della legge 30 agosto 1868, il Regolamento 11 settembre 1870, agli articoli 34, 35, 36, 37, 48, 49, 50, 51, 52, 53 e 54; le Istruzioni ai Sindaci del 29 febbraio 1872 nei capitoli 6, 7 ed 8 coi relativi moduli 7, 24 e seguenti; l'intiero speciale Regolamento 16 marzo 1874 e suoi moduli; le Istruzioni per l'esecuzione coattiva del 10 novembre 1877, art. 1, 74, 77, 112, 123 coi relativi moduli 19, 33, 37, 38 e 41.

990. La giurisdizione dei Conciliatori sulle contestazioni ai ruoli delle prestazioni d'opera per le strade obbligatorie, osserva lo Scamuzzi (1), trova riscontro nelle leggi dell'Inghilterra, dove da tempo antichissimo i giudici di pace hanno poteri amplissimi e quasi illimitati in materia di imposte per la costruzione e manutenzione delle strade (2).

991. Anche in Francia la legge del 21 maggio 1836 ha fatto larga parte ai giudici di pace nelle contestazioni stradali. Non essendosi però con essa derogato all'art. 5 dell'anteriore legge 28 luglio 1824 per cui i reclami sulle quote delle prestazioni in natura dovevano essere trattati e decisi come in materia di contribuzioni dirette, ne avvenne che le relative contestazioni continuarono ad essere di competenza dei Consigli di Prefettura. Il reclamo al Consiglio di Prefettura, che deve giudicarne, viene dapprima comunicato al Direttore delle contribuzioni dirette, il quale sulle informazioni da lui assunte emette il suo avviso motivato; e se questo è contrario alle pretese del reclamante, l'incarto rimane depositato per dieci giorni alla Sotto-Prefettura, perchè il reclamante stesso possa prenderne visione ed aggiungere, se lo crede, ulteriori osservazioni. Il Consiglio poi pronuncia senza il contraddittorio delle parti, salvo a queste il ricorso al Consiglio di Stato.

992. Il sistema francese non poteva essere seguito dalla nostra legge del 1868, dappoichè colla precedente legge 20 marzo 1865, allegato *E*, erasi abolito il contenzioso amministrativo e le controversie relative alle imposte dirette eransi devolute alla giurisdizione dell'autorità giudiziaria ordinaria; ed analogamente il codice di procedura civile aveva assegnato ai Tribunali civili le controversie sulle imposte (3), escludendole espressamente dalla competenza dei Conciliatori e dei Pretori.

Però mentre si mantenne ferma la giurisdizione dell'autorità giudiziaria, si credette derogare in questa parte alla competenza normale in materia d'imposte; poichè ben si vedeva quanto sarebbe stato incongruo che dovesse discutersi colle forme del procedimento davanti i Tribunali collegiali una miriade di questioni minime che si affollano attorno al ruolo delle prestazioni di non più che quattro giornate di lavoro. Per cotali lotte tra il contribuente e il Sindaco, si è creduto con ragione che il miglior intermediario sarebbe stato il rispettivo Giudice Conciliatore, i

---

(1) L. SCAMUZZI, *Questioni giurisdizionali in materia di viabilità obbligatoria* (nella *Legge*, II, anno 1882, I, 251).

(2) Atti 1835, 5 e 6, Guglielmo, IV, cap. L; 1872 e 1875, Victoria, cap. LXI, 27 e 28; *id.*, cap. CI.

(3) Art. 70, 71, 84, Cod. proc. civile.

quale avesse a decidere a guisa d'arbitro le relative contestazioni (1).

Nella discussione della legge 30 agosto 1868 si era trattato di affidare ai Conciliatori non solo la decisione delle contestazioni sull' imposta delle prestazioni, ma anche di quelle relative alla tassa sui maggiori utenti. Per ambedue le imposte si considerò che di loro natura le dette contestazioni facilmente possono venire a composizione bonaria, trattandosi specialmente di tasse così minime, e nell'applicazione di tanto immediato vantaggio, e che non fosse utile, sottrarle alla decisione del magistrato locale. In definitiva però prevalse l' avviso di affidare ai Conciliatori le sole contestazioni sull' imposta delle prestazioni, mentre furono attribuite ai Pretori le decisioni circa la tassa sugli utenti, che taluni volevano rimandate al Tribunale civile (2).

993. Di qui l'art. 6 della predetta legge in forza del quale le contestazioni dipendenti da reclami dei contribuenti contro il ruolo delle prestazioni d'opere, sono decise inappellabilmente dal Conciliatore.

È necessario quindi uno studio particolare della procedura da seguirsi in tali giudizi speciali.

994. L'atto introduttivo di ogni giudizio è sempre la citazione: questa formalità essenziale fu però diversamente regolata dopo la promulgazione della legge.

995. Nelle *Istruzioni generali ai Sindaci*, del 1872, si era stabilito che i reclami dovessero presentarsi al Municipio e che il Sindaco avrebbe dovuto al più presto trasmetterli al Conciliatore, il quale avrebbe poi fatto citare tanto il reclamante che il Sindaco ad una prossima udienza (3).

Questo sistema era evidentemente meno conforme alle norme fondamentali della procedura comune.

---

(1) L. Scamuzzi, ivi.

(2) *Atti Uff.* Relazione Devincenzi dell'ufficio centrale del Senato del Regno, sul progetto di legge per la costruzione obbligatoria delle strade comunali, presentata nella seduta nel 16 agosto 1868. Vedansi inoltre i rendiconti della Camera dei Deputati nelle tornate delli 17, 18, 20, 21, 23, 25 e 27 luglio, e del Senato del Regno nella tornata del 21 agosto.

(3) *Istruz. gen.*, cit.

« I reclami contro il ruolo delle prestazioni d'opere pervenuti al Municipio dovranno, al più presto, dal Sindaco essere trasmessi al Conciliatore, il quale procederà sommariamente con le forme stabilite dal Codice di procedura civile pei giudizi di sua competenza.

« Appena egli avrà ricevuti i reclami predetti dovrà far citare, per la più prossima sua udienza, tanto il reclamante che il Sindaco, il quale potrà intervenire o personalmente, o per mezzo di un assessore municipale, o d'altre persone a ciò delegate.

« La citazione dovrà essere fatta nel modo indicato dagli art. 132 e 133 del Codice di procedura civile ».

Ed è perciò che col Regolamento sulle prestazioni d'opera del 1874 si è disposto che i reclami contro il ruolo delle prestazioni saranno sporti direttamente dall'opponente al Giudice Conciliatore con citazione al Sindaco, da notificarsi per mezzo dello usciere addetto al Conciliatore.

996. « I reclami contro il ruolo delle prestazioni saranno sporti direttamente dallo opponente al Giudice Conciliatore con citazione al Sindaco, per mezzo dell'usciere addetto al Conciliatore, e con biglietto in carta libera, secondo le prescrizioni degli articoli 132, 133 del Codice di procedura civile.

La citazione dovrà contenere l'elezione del domicilio del reclamante nel Comune, ed ivi gli saranno notificati tutti gli atti, compresa la sentenza.

Le opposizioni ed i reclami contro il ruolo non possono essere dirette al Conciliatore che dalla persona inscritta nel ruolo medesimo.

I reclami a nome dei terzi non sono ammessi » (1).

A questo modo il giudizio contenzioso, si svolge con tutte le garanzie che derivano dal contradditorio delle parti, provocato da regolare citazione (2).

997. Sarà però necessario che il Sindaco riporti, volta per volta, una speciale deliberazione del Consiglio o della Giunta comunale (3) per essere ammesso a contestare la lite?

La giurisprudenza francese in caso analogo si è pronunciata per la negativa, sul riflesso che il Consiglio colla deliberazione in cui ha approvato il ruolo delle prestazioni ha già implicitamente non solo autorizzato, ma obbligato il Sindaco a pubblicarlo ed a difenderlo in giudizio contro gli eventuali reclami dei contribuenti (4).

---

(1) Art. 15, 16, 17, del Regol. del 1874. — « Il ruolo deve essere pubblicato ogni anno per due settimane all'albo pretorio del Comune.

Esso diventa esecutorio per coloro che entro tal tempo non facessero opposizione » (art. 14, cit. Regol.).

(2) « Le citazioni si fanno col ministero di usciere per biglietto in carta libera, o per atto formale (art. 132, procedura civile) ».

« La citazione per biglietto ha luogo soltanto nelle cause promosse davanti i Conciliatori, e in quelle promosse davanti i Pretori, il valore delle quali non ecceda lire 100. — Il biglietto deve indicare: 1. Il giorno, il mese, l'anno della notificazione e l'ora in cui segue la medesima, se la citazione sia fatta per comparire nello stesso giorno. — 2. Il nome e cognome dell'usciere, coll'indicazione dell'autorità giudiziaria cui è addetto. — 3. Il nome e cognome dell'attore e del convenuto. — 4. L'oggetto della domanda. — 5. Il giudice avanti cui si deve comparire. — 6. Il giorno e l'ora della comparizione. — 7. La persona alla quale il biglietto vien consegnato. Il biglietto è sottoscritto dall'usciere » (Articolo 133, Codice di procedura civile).

(3) Art. 87, nn. 5 e 94, legge com. e prov.

(4) Dalloz, *Rép.*, Voirie par terre, n. 813.

998. Fu fatta pure questione se la lite dovesse contestarsi in contradditorio del Sindaco, anche quando si tratti di esecuzione di ufficio. E il Consiglio di Stato rispondeva come segue: « Quando l'art. 15 del Regolamento 16 marzo 1874 prescriveva che le opposizioni al ruolo dovessero farsi avanti il Conciliatore in contraddittorio del Sindaco, non partiva e non poteva partire dal principio che trattandosi del fatto del Sindaco dovesse questi comparire in giudizio a difenderlo.

Invero il Regolamento non poteva mai partire da questo principio, dappoichè il ruolo non è mai un fatto del Sindaco, essendo esso preparato dalla Giunta e approvato dal Consiglio comunale.

L'intervento del Sindaco è prescritto, perchè essendo il ruolo un titolo di credito del Comune verso i contribuenti, e trattandosi per conseguenza nel giudizio di opposizione, di sostenere un interesse comunale, ne incombe il carico al Sindaco in omaggio al prescritto del n. 9, dell'art. 102 della legge comunale, secondo il quale il Sindaco rappresenta il Comune in giudizio, sia esso attore o convenuto. Ora, il giudizio di cui si tratta non cambia natura quando per la riluttanza o per la negligenza del Comune il ruolo sia stato compilato d'ufficio dal Prefetto, poichè anche in questo caso il ruolo è un titolo di credito del Comune, e il giudizio di opposizione investe un interesse comunale che il solo Sindaco può rappresentare e sostenere avanti l'autorità giudiziaria, e che non si può concepire con qual veste e a qual titolo potrebbe essere difeso e sostenuto dal Prefetto.

Per conseguenza la Sezione crede che anche nel caso in cui il ruolo delle prestazioni d'opere sia compilato d'ufficio dal Prefetto, nel giudizio di opposizione sia sempre tradotto un interesse di uno o più contribuenti in opposizione a un interesse comunale, e che il legittimo rappresentante di questo non possa essere altri che il Sindaco » (1).

999. Le ragioni addotte dal Consiglio di Stato sono troppo decisive, perchè possa parere il caso di un'ulteriore dimostrazione.

La quale è del resto superflua, dopochè, appunto all'effetto di togliere ogni dubbiezza, con successivo decreto del 1877 si diede in questo senso un'interpretazione autentica al Regolamento del 1874, e si dispose espressamente che, « nel caso di contestazioni da parte dei tassati contro i ruoli delle prestazioni d'opere compilati d'ufficio, dovranno rispondere davanti i Conciliatori, secondo il Regolamento 16 marzo 1874, i Sindaci quali rappresentanti del Comune nel cui interesse e nome fu decretata la tassa » (2).

---

(1) Cons. di Stato.

(2) Art. 3, R. decr. 13 ottobre 1877.

1000. Nel giorno stabilito per la comparizione avanti il Conciliatore, il reclamante presenta tutti i documenti in appoggio della sua domanda: il Sindaco, o chi lo rappresenta, può fare le sue controsservazioni, e risposte.

Il Conciliatore emette la sua sentenza dopo avere esaminati i predetti documenti, e fatti tutti gli accertamenti che creda necessari.

La sentenza dovrà contenere le indicazioni prescritte nell' articolo 460 del Codice di procedura civile, e sarà esecutiva due giorni dopo la notificazione.

1001. I mezzi ordinari e straordinari accordati dalla legge di procedura per impugnare le sentenze dei magistrati, sono: l'opposizione, l'appello, la rivocazione e la cassazione.

Ma tutti questi mezzi, o quali di essi, possono esperirsi contro le sentenze dei Conciliatori in materia di tasse per prestazioni di opera, e in quali casi vi si può fare ricorso?

1002. L'opposizione di terzo a sentenza contumaciale, è un diritto riconosciuto dal Codice di procedura civile contro le sentenze, non escluse quelle dei Conciliatori. E potrà quindi fare opposizione il Sindaco che non sia stato citato in persona propria ed a cui non sia stata reiterata la citazione. Nel termine di due giorni dalla notificazione della sentenza contumaciale, od anche prima, farà citare il reclamante al domicilio dal medesimo eletto nel Comune. Se poi il Sindaco si rendesse un'altra volta contumace, la sua opposizione verrebbe irremissibilmente rigettata (1).

In nessun caso poi il contribuente, attore nel primo giudizio di opposizione al ruolo, potrebbe allegare la sua contumacia per fare opposizione alla sentenza.

1003. La legge del 1868 dichiara che il Conciliatore pronuncia *inappellabilmente* sulla opposizione all'inscrizione nel ruolo: però una tale disposizione deve essere posta in armonia colla procedura comune, secondo la quale le sentenze dei Conciliatori sono inappellabili, in ogni loro parte, eccettochè in quanto riguarda la competenza (2), nel qual caso è ammesso richiamo al Pretore.

Questa norma di diritto dovrà osservarsi pure nell'applicazione della legge del 1868, avvertendo però che quest'ultima legge ha modificato a riguardo dei Conciliatori, la competenza *per valore*, nel senso che qualunque siasi la somma dell'imposta controversa, (e così anche nel caso che ecceda le lire trenta), è ad essi esclusivamente demandata la cognizione delle opposizioni relative. Stanno invece ferme le regole che determinano la competenza per ter-

---

(1) Art. 474, Cod. proc. civ.

(2) Art. 83, 456, 458, 459, Cod. proc. civ.

ritorio, per continenza di causa, e sopratutto per materia, come avremo occasione di dimostrare più sotto.

Nei casi in cui è ammesso il rimedio dell'appello, la parte che vuole valersene, ne fa dichiarazione al Cancelliere, nel termine di giorni tre, dalla pubblicazione della sentenza cui fossero stati presenti ambedue le parti, e in difetto, dalla notificazione effettiva della medesima, facendo quindi notificare copia della dichiarazione alla controparte, nel termine di giorni tre successivi Questi termini sono perentori. Spetta poi al Cancelliere trasmettere copia della dichiarazione di appello e della sentenza al Pretore, il quale pronunzia senza formalità di giudizio.

1004. È pure ammessa la rivocazione contro le sentenze dei Conciliatori, nei casi stabiliti dalla legge comune (1); nè la legge del 1868 ha portato modificazioni, avendo dichiarato soltanto la *inappellabilità* delle sentenze, rimettendosi quanto agli altri mezzi di impugnarle, ai principii generali di diritto.

1005. Grave invece è la questione, se sia ammesso il ricorso in Cassazione, contro le sentenze dei Conciliatori: e anche qui gli argomenti per la risoluzione del dubbio, devono ricercarsi nella legge di procedura.

Il Ministero di Grazia e Giustizia si pronunciò precisamente nel caso di contestazioni giudiziali dipendenti dall'applicazione della tassa di prestazioni di opere, per la improponibilità del ricorso.

Infatti, osservò lo stesso Ministero, l'ordinamento giudiziario, limita la competenza della Corte di cassazione in materia civile, a conoscere dei ricorsi per annullamento delle sentenze, pronunciate in grado di appello; e identica disposizione vedesi riprodotta dal Codice di procedura civile (2).

Ora sembra che le espressioni usate dal legislatore, non diano luogo ad equivoco od ambiguità di sorta, perchè non si possono riferire che alle sentenze proferite nelle cause che hanno goduto del doppio grado di giurisdizione. Non pare quindi sia permesso allo interprete di attribuire al legislatore diversa intenzione da quella che è fatta palese dal significato proprio delle parole dal medesimo adoperate: *cum in verbis nulla ambiguitas sit, non est admittenda voluntatis quaestio.*

Interpretando in diversa guisa l'articolo in esame, è innegabile che si distrugge affatto la locuzione *in grado di appello.*

Se poi ci volgiamo a considerare lo scopo che si propone il legislatore col sottrarre alla competenza della Corte di cassazione le sentenze non appellabili, si vede che fu quello di non ritardare di

(1) Art. 495, Cod. proc. civ.
(2) Art. 123, ordin. giudiz.; art. 517, Cod. proc. civ.

troppo la definizione di certi particolari giudizi di loro natura urgenti (art. 665, 762, del Codice di procedura civile); o di non ammettere al beneficio del duplice grado di giurisdizione, concesso per regola generale a tutti i giudizi, cause che, per la troppo tenue loro entità, naturalmente vi sfuggivano. Era conseguente quindi il legislatore nel negare a tali giudizi i rimedi straordinari, dopo che ai medesimi aveva negato i rimedi ordinari.

E che tale sia veramente stata l'intenzione del legislatore, emerge evidentemente dal raffronto fra i due numeri dell'accennato articolo 123 dell'ordinamento giudiziario. In materia civile il ricorso in Cassazione è ammesso per le sole sentenze proferite in grado di appello; in materia penale è ammesso, sia che si tratti di sentenze appellabili, sia che si tratti di sentenze inappellabili. Con ciò il legislatore ha chiaramente dimostrato di voler fare una differenza che resterebbe completamente eliminata nella contraria opinione.

Questa aveva ragione di essere nel sistema ricevuto dal Codice sardo, il quale riproducendo il disposto della legge francese, ammetteva il ricorso per Cassazione, contro le sentenze pronunciate in ultima istanza, e così estendeva la competenza della Cassazione a tutti i giudizi, giacchè la sentenza contro la quale non si può interporre appello si considera pronunciata in ultima istanza. Ma dopo la variazione introdotta dal nostro legislatore, tale concetto non sembra più ammessibile.

1006. A queste ragioni che valgono a dimostrare l'assunto proposto, riguardo a tutte le sentenze non appellabili, una se ne deve aggiungere di gran peso e peculiare solo alle sentenze dei Conciliatori.

La relazione Pisanelli sul Codice di procedura civile, indica chiaramente i motivi che consigliarono il legislatore a vietare il rimedio dell'appello dalle sentenze proferite dai Conciliatori.

« Tenuto conto, dice la relazione, delle qualità individuali di coloro che possono essere chiamati ad esercitarne le funzioni, non si poteva imporre assolutamente ai Conciliatori di pronunciare sempre secondo le regole del diritto, e di dare in ogni caso con metodo scientifico i motivi della decisione. Ammesso tale sistema, ne viene di conseguenza che le loro decisioni *devono* essere inappellabili ».

Se questi furono i motivi che suggerirono l'inappellabilità delle sentenze dei Conciliatori, a maggior ragione devesi ritenere precluso alle medesime l'adito alla Cassazione. Come potrà la Cassazione annullare una sentenza di Conciliatore, perchè in essa non riscontra la retta applicazione di quei principii di diritto, che si esige nelle sentenze pronunziate e dai Pretori e dai Collegi giudi-

ziari, se la legge dal Conciliatore non pretende l'assoluta e rigorosa osservanza dei principii medesimi? (1).

Avvertiamo però che i giudizi dei Conciliatori possono indirettamente formare tema di pronuncia della Cassazione, cioè nell'unico caso in cui si tratti di reclamo proposto al Pretore per regolamento di competenza. Ma in questo caso non è già contro la sentenza del Conciliatore, ma sibbene contro quella del Pretore che si ammette ricorso in Cassazione.

1007. Dopo avere accennato in generale alla competenza dei Conciliatori nelle controversie relative alle prestazioni di opera, occorre ora parlare dei limiti entro cui si esercita tale giurisdi-

---

(1) In tale opinione convengono anche egregi scrittori, citati nella suddetta nota ministeriale; cioè: Borsari (*Comm. del Cod. di proc. civ.*, art. 517); Gargiulo (*Codice di proc. civ.*, I, c.); Saredo (*Istituzioni di proc. civ.*, n. 813); Scamuzzi (*Manuale teorico-pratico dei Conciliatori*, pag. 341).

La questione è stata risolta in questo senso dalla Cassazione di Firenze, 21 gennaio 1867 (*Ann. di Giur. Ital.*, vol. I, parte I, 1, 104); 19 aprile 1877 (*Annali*, XI, I, 1, p. 182); dalla Cassazione di Napoli, 13 ottobre 1869 (*Annali*, III, 1, p. 256); e 25 e 27 novembre 1876 (*Annali*, XI, I, 1, p. 182).

Le dette sentenze si riferiscono alle questioni della non denunciabilità in Cassazione delle sentenze inappellabili in genere. Sonvi però alcune decisioni che hanno risolto in questo senso tale questione relativamente alle sentenze dei Conciliatori. — Cassazione di Torino, 28 aprile 1875 (*La Legge*, I, ann. 1875, pag. 747); Cassazione di Roma, 22 gennaio 1877 (*Annali*, XI, I, 1, p. 497), nonchè la decisione della Cassazione di Torino, 26 marzo 1878 (*Annali*, ann. 1878, I, 1, p. 254).

Non è però a disconoscersi che la contraria opinione conta parecchi seguaci. In una erudita nota della Direzione degli *Annali* (vol. I, parte I, sez I, p. 104), trovasi citato Nardelli, monografia inserita nella *Gazzetta del Procuratore*, anno XII, pag. 220; Saija, monografia pubblicata dalla *Temi Zanclea*, anno VI, pagina 138-40; Ricci, *Comm. al Cod. di proc. civ.*

Anche la Cassazione di Torino, colla sentenza 21 luglio 1869 (*Annali*, I, I, 1, p. 331), si era pronunciata in senso conforme all'opinione sostenuta dai detti autori.

Bisogna però por mente che le citate decisioni, nonchè il Ricci, non parlano delle sentenze dei Conciliatori, ma delle sentenze di cui all'articolo 655 e 702 del Codice di procedura. Anzi, le osservazioni esposte dal Ricci, laddove tratta del procedimento davanti i Conciliatori, inducono a credere che se egli si fosse presentata la questione della denunciabilità o meno delle sentenze dei Conciliatori in Cassazione, l'avrebbe risolta nel senso da noi sostenuto. Di vero, egli dice, che il Conciliatore giudica in famiglia e risolve la controversia *pro bono et aequo*, quindi la mancanza di ogni forma solenne nel giudizio che si svolge innanzi a lui. Non si redige alcun atto o processo verbale, ecc. « La ragione, conclude il detto autore, di questo speciale disposto di legge, sta in ciò, che il giudizio pronunciato dal Conciliatore essendo inappellabile, non si verifica il caso di dover sottoporre gli elementi di istruttoria di una causa ad altro magistrato... » (vol. I, pag. 439).

Da tali premesse sembra al certo che non si possa essere indotti a sostenere la denunciabilità in Cassazione delle sentenze dei Conciliatori. — Nota min. cit.

zione, e degli effetti delle relative sentenze. — Qui si entra nell'esame di una questione di somma difficoltà nell'interpretazione della legge.

« Il ruolo delle prestazioni (dispone l'art. 6) è pubblicato ogni anno per due settimane all'albo pretorio e diventa esecutorio per coloro che in questi termini non lo contestarono, e *le contestazioni sono decise inappellabilmente dal Conciliatore* ».

Ora tutte le contestazioni, proposte dal contribuente, che tenda a sottrarsi all'onere della tassa dimostrandone la illegittimità, sono di competenza del Conciliatore? E occorrendo procedere con una distinzione, quali saranno le contestazioni riservate alla sua cognizione? Quali in ogni caso gli effetti della sua pronuncia?

1008. La Corte di appello di Genova diede un'interpretazione ristrettissima al citato art. 6, in modo quasi da rendere senza effetto la giurisdizione di cui la legge volle investito il giudice Conciliatore.

« Siffatta specialissima disposizione, osservò la Corte, è disposizione diretta unicamente a dare esecutorietà al ruolo, attesa l'urgenza che possa richiedere l'esecuzione dei lavori stradali del Comune, non può però importare nel Conciliatore una piena cognizione del merito dell'obbligo della tassa che si intende dal Comune addossare al contribuente; perocchè, oltre ad essere contraria a quella norma generale fissata dalla legge in materia di tasse, che per la sua importanza fu per qualunque somma attribuita in prima istanza alla cognizione dei Tribunali, si trova poi anche questa competenza dei Tribunali richiesta dalla stessa legge nell'art. 7 ove è detto che se la prestazione d'opera non è fornita in natura viene la stessa convertita in una tassa giusta una tariffa determinata dal Consiglio comunale da riscuotersi come le altre tasse dirette, al quale articolo serve di complemento l'art. 21 del Regolamento sull'esecuzione della suddetta legge in data 16 aprile 1874 ove è detto espressamente che contro il pagamento della detta tassa di prestazione d'opera è ammesso il reclamo da istruirsi nelle forme stabilite pei ricorsi in materia di imposte dirette.

Ora essendo stabilito nelle varie leggi e regolamenti relativi alle imposte dirette che è ammesso il reclamo ai Tribunali entro sei mesi dalla pubblicazione del ruolo, è forza ammettere che l'autorità del Conciliatore si debba eccezionalmente esplicare solo per provvedere sulle contestazioni che possono ritardare l'esecutorietà del ruolo; ma una volta questa esecutorietà ottenuta senza che siasi fatta contestazione al ruolo il quale fu eseguito, subentrare debba la ordinaria competenza dei Tribunali per provvedere sia sul merito dell'iscrizione del contribuente sul ruolo, sia sulla quan-

tità della tassa che ha dovuto pagare, giusta l'art. 84 del Codice di procedura civile » (1).

1009. Questa giurisprudenza fu vivacemente impugnata dallo Scamuzzi, egregio commentatore della legge sulle strade obbligatorie.

Stando dunque a ciò che ne dice la Corte di Genova, osserva il lodato scrittore in una nota a quella sentenza, la giurisdizione del Conciliatore sulle prestazioni d'opere, non è una giurisdizione piena, ma posticcia, temporanea, provvisoria, diretta unicamente a provvedere che per importuni reclami non rimanga incagliata l'esecutorietà dei ruoli, non investendo del resto il merito della tassa che il Comune intende assegnare al contribuente; e la giurisdizione piena per conoscere dell'obbligo e della quantità della tassa, dopo tutto appartiene ai Tribunali collegiali, come per ogni altra imposta diretta : in guisa che tra le altre eventualità vi sarebbe pur quella di vedere il Tribunale giudicare bianco ciò che il Pretore o il Concilatore *inappellabilmente* hanno giudicato nero, e viceversa.

E le ragioni dallo Scamuzzi proposte sono di un'importanza decisiva.

« Qui non ha proprio nulla a che fare l'art. 6 della legge 20 novembre 1865, non solo perchè *generi per speciem derogatur*, ma anche perchè il Conciliatore ripete questa sua giurisdizione dalla posteriore legge del 30 agosto 1868 (2). Nè giova l'opporre l'art. 7 di quest'ultima legge, là dove dispone che gli iscritti nel ruolo delle prestazioni d'opere, i quali non prestano direttamente o per mezzo d'altri l'opera prescritta nel tempo stabilito, saranno tassati giusta una tariffa determinata dal Consiglio comunale, e *la tassa sarà riscossa come le altre tasse dirette:* disposizione che trova il suo complemento negli art. 20 e 21 del relativo regolamento (3), massime ove è detto che l'esazione della quota d'imposta convertita in danaro per non esecuzione od esecuzione incompleta dei lavori e delle giornate, è assimilata a quella delle imposte dirette, ed i ricorsi contro il pagamento delle dette prestazioni devono essere istruiti nelle forme stabilite pei reclami in materia d'imposte dirette. Chi non vede che nell'articolo 7 della legge e negli articoli 20 e 21 del Regolamento non è più questione di ruolo, del debito della prestazione, e del più o del meno di essa,

(1) App. Genova, 3 novembre 1880, Nervi c. Croce (*Eco di Giurispr.*, v, parte I, 29).

(2) Art. 15, 16 e 17 del Regolamento 16 marzo 1874 per l'imposta sulle prestazioni d'opere.

(3) Stesso Regolamento del 16 marzo 1874.

ma unicamente della sua conversione in danaro e della sua esazione?

Importa tuttavia per migliore schiarimento avvertire che nell'organismo della legge 30 agosto 1868 le quote d'imposta irrevocabilmente acquisite al ruolo, vuoi per scadenza del termine perentorio senza reclamo, vuoi per decisione inappellabile del Conciliatore, si possono soddisfare in tre modi: 1° Coll'eseguire personalmente, o per mezzo d'altri, le prescritte giornate in natura; 2° Coll'assumere determinati lavori stradali (specie di cottimi), sull'importo dei quali il Comune sconta al prestatario le giornate da lui dovute; 3° Col riscattarsene mediante conversione delle giornate in danaro (1).

Ma oltre questa conversione in danaro, *volontaria*, che gode il benefizio di un certo ribasso, vi è la conversione *forzosa* e senza ribasso: la quale si opera per le prestazioni incompiute o non utilmente impiegate, per i lavori determinati non corrispondenti in qualità o quantità alle indicazioni del precetto o di non perfetta esecuzione, per la spesa di foraggio degli animali del prestatario che fosse stata sostenuta dal Comune (2). Tutte queste quote, liberamente o forzosamente convertite in danaro, sono date in nota all'Esattore per la riscossione; e si comprende come il contribuente possa trovarsi nella circostanza di fare opposizione agli atti coattivi dell'Esattore, o perchè la conversione ecceda la misura fissata dal Consiglio municipale, o perchè ingiustamente od eccessivamente siasi applicata la conversione forzosa, o perchè l'esecuzione pecchi di qualche formalità o siavisi indebitamente inclusa la multa del 4 per cento, e cose simili. La legge non ha voluto estendere la giurisdizione speciale dei Conciliatori in materia di prestazioni d'opere a cotali postume controversie, forse per serbare una certa euritmia colla giurisdizione ordinaria degli stessi Conciliatori, in quanto che non è loro dato di conoscere della esecuzione delle proprie sentenze (3). Quindi la opportunità di dichiarare nello articolo 21 del Regolamento, in coerenza allo articolo 7 della legge, che per le controversie della specie, essenzialmente estranee al ruolo ed all'obbligo o quantitativo dell'imposta, avrebbe ripreso il suo impero la giurisdizione ordinaria in materia di imposte dirette. Ma con ciò non si è sicuramente inteso di permettere che il contribuente potesse nello stato esecutivo, a pretesto e in occasione di controversie di ben diverso genere, rimet-

(1) Art. 7 della legge, 12, 18, 19, 46, 47, 48, 49 e 50 del succitato Regolamento.

(2) Art. 20, 33, 35, 36, 38, 44 e 50 del succitato Regolamento.

(3) Art. 570, ult. capov. del Codice di procedura civile.

tere in questione il ruolo divenuto di gran lunga esecutorio per alleggerirsi di una tassa irrevocabilmente rimasta ferma, o pel di lui silenzio durante il termine perentorio accordatogli dalla legge onde impugnarlo, o per decisione inappellabile del Conciliatore »(1).

1010. Il Conciliatore è dunque l'unico magistrato competente a decidere delle controversie riguardanti l'iscrizione nel ruolo, allo stesso modo che il Pretore è l'unico competente a decidere le questioni riguardanti l'iscrizione nell'*elenco di maggiori utenti*. Egli è competente quindi a conoscere dei reclami per errori di fatto o per erronea interpretazione della legge nell'assegnamento dell'imposta, per inesistenza delle condizioni di tassabilità del reclamante o dei suoi dipendenti e mezzi d'opera, per duplicità di partite, per riduzione di articoli o loro divisione in caso di separazione di famiglia, pel luogo d'imponibilità, ecc.

La sua competenza cessa quando la questione si porti al di fuori dei limiti segnati nel citato art. 6 della legge.

Così quando si impugnasse l'iscrizione nel ruolo non perchè il contribuente non abiti o non possieda nel Comune, non perchè si pretenda gravosa troppo la prestazione assegnata, ma perchè si contesti al Comune, per esempio, il diritto di imporre la tassa delle prestazioni a vantaggio di una strada non obbligatoria, ben potrà egli proporre i suoi gravami davanti ai Tribunali ordinari, nei modi e forme stabilite per l'opposizione alle altre tasse.

Ed in questo senso pare a noi conforme alla legge una sentenza della Corte di appello di Firenze che in un caso ben diverso da quello proposto alla Corte genovese, dichiarò la competenza dei Tribunali ordinari.

Una prestazione di sedici buoi senza veicolo era stata imposta a certo Bartolini per la costruzione di una strada obbligatoria, ed egli su ciò non aveva elevato doglianze, pronto a far prestare in natura quelle opere nella indicata località; ma posteriormente il Comune aveva decretato di impiegare quelle opere nel riattamento di una strada vicinale. Il contribuente impugnava la destinazione data a quelle opere, e diceva arbitraria la conversione in danaro delle opere che si era rifiutato di eseguire e prestare, sostenendo illegale il procedimento istituito per mezzo dell'Esattore allo scopo di ottenere l'equivalente delle opere.

Il Comune si difendeva eccependo l'incompetenza del potere giudiziario, ma l'eccezione non fu accolta dalla Corte in base ai seguenti motivi:

« La difesa del Comune, per evitare la vera questione, sostituì

---

(1) L. SCAMUZZI. *Questioni giurisdizionali in materia di viabilità obbligatoria*, nel giornale *La Legge*, anno 1882, II, 284 e seg.

a questa una controversia immaginaria che sicuramente sfuggiva alla competenza del potere giudiziario, vindice dei diritti civili e politici dei cittadini ed incompetente a conoscere della convenienza degli atti amministrativi quando niuna offesa ne sia derivata alle ragioni dei privati.

Siffatta distinzione è scritta a caratteri indelebili negli articoli 2 e 3 della legge sul contenzioso amministrativo in data del 20 marzo 1865, all. *F*, la quale attiene al diritto pubblico interno, e dopo lo Statuto fondamentale è la più interessante, come quella che garantisce la proprietà ed ogni altro diritto civile e politico, deferendone la cognizione al potere giudiziario.

Ma per vedere se la domanda del Bartolini fosse o no meritevole di accoglienza, faceva mestieri esaminare unicamente se la legge 30 agosto 1868 accordasse la facoltà ai Consigli municipali di invertire alla ricostituzione delle strade vicinali le opere in natura destinate all'impianto delle strade obbligatorie, sicchè la controversia era tutta di diritto; e dopo la pubblicazione del ruolo e divenuto questo eseguibile, l'autorità giudiziaria era dichiarata a conoscere ed a giudicarne, perchè, ove per avventura all'autorità amministrativa non fosse permessa l'inversione, il deliberato contrario del Comune avrebbe offesa la libertà del contribuente che è il più prezioso fra i diritti garantiti dallo Statuto fondamentale del Regno italiano » (1).

1011. Come il Conciliatore è incompetente a conoscere delle controversie pregiudiziali all'iscrizione nel ruolo, lo è del pari a conoscere di quelle posteriori all'iscrizione. Così quanto all'impiego delle prestazioni, alla loro conversione, provvedono altre autorità e specialmente le Commissioni speciali di cui ci siamo occupati a suo tempo (2).

Quanto alla riscossione delle prestazioni convertite in denaro provvede poi esplicitamente l'art. 21 del Regolamento.

« L'esazione della quota d'imposta convertita in danaro per non esecuzione od esecuzione incompleta dei lavori o delle giornate comandate, è assimilata a quella delle imposte dirette, ed i ricors

---

(1) La Corte di Firenze considerava « essere chiaro nel detto senso l'intero tenore della stessa legge sul contenzioso amministrativo, ed in ispecie gli art. 6, 7 e 8. Nè la legge del 1868 o il relativo regolamento derogano a quelle disposizioni generali, salvo i casi contemplati negli articoli 3 e 6 della legge, e 15, 32, 44 e 51 del Regolamento, del tutto estranei alla specie in disamina ». — Non si preoccupò a dir vero in modo espresso della incompetenza del Conciliatore, ma questo è il necessario presupposto delle sue considerazioni. — App. Firenze, 4 giugno 1881, Bertolini-Salimbeni-Vivai (*Riv. Amm.*, anno 1882, p. 36).

(2) G. B. Cereseto, *Le imposte comunali*, vol. II, tit. VI, cap. IV Sez. IV.

contro il pagamento delle dette prestazioni devono essere instruiti nelle forme stabilite pei reclami in materia d'imposte dirette ».

Le pratiche da tenersi per ottenere il pagamento della quota convertita in danaro, saranno le stesse che regolano il pagamento delle imposte dirette.

I provvedimenti del Conciliatore dovendo considerarsi come vere e proprie sentenze, non possono evidentemente avere effetto che fra le parti in causa ; e quindi la dichiarazione del Conciliatore che il ruolo non è esecutorio verso un contribuente, non toglie l'esecutorietà verso i terzi estranei alla causa.

CAPO II.

Competenza speciale straordinaria dei Pretori.

1012. *Competenza straordinaria dei Pretori nella materia. Tassa dei maggiori utenti. Appello dalle sentenze dei Conciliatori sulle controversie per prestazioni d'opera. Esecuzione per la riscossione delle tasse.*
1013. *Progetto della Commissione del 1876.*
1014. Tassa sugli utenti.
1015. *Speciale competenza dei Pretori.*
1016. *Termine utile per proporre richiamo al Pretore.*
1017. *Procedura relativa.*
1018. *Inappellabilità delle sentenze. Rivocazione.*
1019. *Possono essere denunciate in Cassazione?*
1020. *Competenza illimitata per valore.*
1021. *In che senso possa ritenersi limitata la competenza per materia.*
1022. Tassa di prestazione di opere. *Quando i Pretori giudicano in grado di appello dalle sentenze dei Conciliatori.*
1023. *È ammesso il ricorso contro le sentenze dei Pretori pronunciate in grado di appello.*
1024. *Rinvio.*
1025. Esecuzione forzata per la riscossione delle tasse dirette.
1026. *Competenza esclusiva dei Pretori. Rinvio.*

1012. La competenza straordinaria dei Pretori sulle contetazioni relative alle imposte comunali, ha una certa importanza.

Infatti i Pretori sono i giudici speciali sulle controversie che possano insorgere tra i Comuni e i contribuenti nell'applicazione della tassa sui maggiori utenti delle strade obbligatorie ; giudicano in secondo luogo, in grado di appello dalle sentenze pronunciate dai Conciliatori in materia di prestazioni di opere, nei casi, ben inteso, in cui è ammesso l'appello; e finalmente in terzo luogo i Pretori sostituiscono le funzioni ordinarie dei Tribunali civili nel-

l'esecuzione forzata immobiliare, pel pagamento delle tasse comunali, al pari che delle governative.

Disposizioni tutte codeste che derogano al precetto contenuto nell'art. 72 del Codice di procedura civile.

1013. La competenza dei Pretori nella materia doveva però diventare la regola generale secondo il progetto della Commissione parlamentare del 1876. Ecco infatti come si espresse in proposito il relatore di quel progetto:

« Non si è creduto di stare nè alle regole generali di competenza segnate dal Codice di procedura civile, nè all' eccezione da esso stabilita in ordine alle imposte dirette e indirette; non alle regole generali, perchè non si stimò conveniente l'ingerenza del Conciliatore in materia così delicata, come quella delle tasse; non alla eccezione, perchè nella massima parte delle controversie le spese di lite sarebbero di gran lunga superiori al valore delle medesime. Si è quindi deferito al Pretore la cognizione, in prima istanza, delle cause, in materia delle tasse comunali, riforma assai rilevante, mercè la quale sarà fattibile, anche per piccole quote, anche ai contribuenti meno agiati, di adire l'autorità giudiziaria, diritto oggidì presso che illusorio. Ed acciocchè nelle città dove sono più Pretori, non accada che la stessa contestazione venga da uno decisa in un modo, e da altri in un altro, si è concentrata la competenza nel Pretore, sotto la cui giurisdizione si trova l'ufficio comunale » (1).

La proposta era per vero degna di considerazione, e a parer nostro avrebbe dovuto essere corretta, nel senso non già di creare una giurisdizione speciale dei Pretori, ma di portare la materia sotto le norme del diritto comune della competenza per *valore*. Però la legge positiva non fu ancora modificata, e giova commentarla qual è.

1014. Nell'ordine prestabilito occorrerà parlare anzitutto della competenza dei Pretori, riguardo alle controversie sulla tassa dei maggiori utenti.

Fra i cespiti del fondo speciale creato dalla legge 30 agosto 1868 perchè i Comuni potessero far fronte alle spese di costruzione e sistemazione delle strade ivi dichiarate obbligatorie, occupa un posto distinto, la tassa speciale sui maggiori utenti.

La tassa sui maggiori utenti consiste in una speciale sovrimposta sulle tasse dirette erariali, per la durata di un ventennio, salva la facoltà di affrancarsene mediante pagamento in una volta del decuplo del suo ammontare nell'anno in cui si stabilisce. Essa si applica ai proprietari di terre in una zona adiacente alla strada

(1) Relaz. cit.

che si costruisce, di larghezza di un chilometro per parte; come pure ai proprietari di foreste, miniere, cave e stabilimenti industriali in ogni parte del Comune: a meno che gli uni o gli altri dimostrino che il reddito o il valore di questi stabili non verrà, per la costruzione della strada, ad accrescersi neppure del ventesimo. La Giunta comunale forma l'elenco, e ne dà notificazione agli inscritti, i quali possono, entro un mese, presentare i loro reclami alla Giunta stessa, ed ove questi non siano accolti, ricorrere entro giorni quindici dalla notificazione del rigetto al Pretore, che ne giudica *sommariamente ed inappellabilmente*, intesi due periti, nominati l'uno dalla Giunta comunale, e l'altro dall'utente (1).

1015. Nella discussione della legge 30 agosto 1868, si era trattato di affidare ai Conciliatori non solo le contestazioni sulla imposta delle prestazioni, ma anche quelle relative alla tassa speciale sui maggiori utenti. Per ambedue si considerò che di loro natura le contestazioni che si svolgono nel seno dei Comuni, facilmente vengono a composizione bonaria, trattandosi specialmente di tasse così minime, e nell'applicazione di tanto immediato vantaggio, e che in ogni caso non fosse utile sottrarle alla decisione del Magistrato locale, sia per la maggior speditezza e pel minore incomodo e la minore spesa delle parti, sia perchè simili questioni, sulle quali la retta opinione pubblica facilmente si forma localmente, sono, con maggior agevolezza, giudicate da Magistrati locali (2).

Prevalse però l'idea di investire di tal giurisdizione i Pretori, avuto riguardo alla maggiore importanza della tassa sugli utenti, a fronte di quella sulle semplici comandate.

1016. Entro quale termine però sarà ammesso il richiamo al Pretore?

La legge all'art. 3 non lo stabiliva, ed il Regolamento 11 settembre 1870 per l'esecuzione della legge stessa, nulla disponeva in proposito.

Questa mancanza lasciava indeterminata l'azione, e sempre incerto l'elenco dei principali utenti, che poteva in tal modo venire impugnato in qualunque tempo, con danno grandissimo della stessa economia della legge, che fa un grande assegnamento sulla tassa dei principali utenti per costituire il fondo speciale attribuito ai Comuni per la costruzione e sistemazione delle strade obbligatorie.

---

(1) Art. 3 e 4 della legge 30 agosto 1868, e regio decreto 31 marzo 1878.

(2) Relazione (DEVINCENZI) dell'ufficio centrale del Senato del Regno, sul progetto di legge per la costruzione obbligatoria delle strade comunali, presentata nella seduta del 16 agosto 1868.

Per rimediare a questo inconveniente, il potere esecutivo, valendosi della facoltà conferitagli dall'art. 22 della legge, ha stabilito il termine di giorni quindici, decorrendi dal giorno della notificazione delle decisioni della Giunta municipale (1).

1017. Il giudizio pretoriale nella materia è abbastanza semplice. Il reclamante fa citare il Sindaco davanti il Pretore: questi non ha che da dare atto alle parti, della nomina dei rispettivi periti, riceverne il giuramento, e poi giudicare colla scorta delle loro relazioni.

E potrà in caso di disaccordo nominare un terzo perito, come pure potrà con suo apprezzamento, riferirsi più all'una che all'altra perizia, andando, ove occorra, in diverso avviso da quello esternato dai periti, esercitando egli vere e proprie funzioni di giudice.

1018. Per espressa disposizione di legge, le sentenze dei Pretori nella materia, non possono essere soggette ad appello. E valgono al proposito le cose dette a riguardo delle sentenze dei Conciliatori: sarà invece ammessibile il rimedio della rivocazione.

1019. Le sentenze dei Pretori sul ricorso prodotto contro le deliberazioni della Giunta Comunale circa la quota di concorso alle strade obbligatorie, non essendo appellabili, neppure possono essere denunziate in Cassazione (2): e anche qui richiamiamo le osservazioni svolte a riguardo delle sentenze dei Conciliatori.

1020. Anche la competenza dei Pretori sulla materia non ha limite quanto al valore, nel senso che qualunque sia l'ammontare della tassa contestata, essi pronunciano delle relative controversie; e quindi anche nei casi in cui, secondo le norme comuni, sarebbe competente il Tribunale.

1021. Ma può dirsi che illimitata sia del pari la competenza per materia, nel senso che qualunque controversia attinente alla tassa sugli utenti, sia inderogabilmente ad essi Pretori deferita?

La competenza dei Pretori è assoluta per quanto riguarda la determinazione dei beni stabili da comprendersi nella zona e l'estimazione dei relativi valori. Cesserebbe la loro competenza quando si trattasse di questioni diverse da quelle sopra enunciate, come se si impugnasse nella strada in costruzione la qualità di strada obbligatoria.

Valgono anche qui in sostanza le cose dette a riguardo della competenza speciale dei Conciliatori.

1022. Le sentenze dei Conciliatori essendo inappellabili, tanto per diritto comune, quanto per la legge speciale del 1868, sulle

---

(1) Art. 1, R. Decreto 31 marzo 1878, art. 2.

(2) Cass. Roma, 20 agosto 1879, Sorrentino e Lombardi c. Municipio di Casale (*Riv. Amm.*, XXXI, 29).

strade obbligatorie, ne consegue che di regola è tolta ai Pretori di pronunciare in secondo grado, sulla controversie in materia di comandate. Per eccezione però, i Pretori pronunciano in appello dalle sentenze dei Pretori, sull'incidente della competenza.

1023. La stessa giurisprudenza che esclude il ricorso contro i giudicati dei Conciliatori, ammette invece che possono denunciarsi alla Cassazione le sentenze dei Pretori, rese sopra gli incidenti relativi alla competenza dei Conciliatori.

1024. Quali siano le sentenze dei Conciliatori suscettibili del rimedio dell'appello, abbiamo detto nel precedente capitolo, e basterà quindi rinviarvi il lettore.

1025. Finalmente i Pretori hanno una giurisdizione eccezionale, per quanto si riferisce all'esecuzione forzata contro i debitori morosi di tasse, tanto governative quanto comunali.

1026. Anche di questa materia ci siamo a lungo occupati nel titolo sulla riscossione delle imposte dirette: basterà quindi richiamare qui le cose ivi già dette, specialmente per quanto ha tratto all'esecuzione immobiliare.

CAPO III.

Ordinaria giurisdizione dei Tribunali e delle Corti d'appello.

1027. *La piena giurisdizione in materia di imposte è data ai Tribunali in prima istanza, e in seconda, alle Corti di appello.*
1028. *Art. 71 Cod. proc. — È applicabile alle imposte comunali.*
1029. *Critica di una contraria giurisprudenza.*
1030. *Il Tribunale civile è il solo competente anche nelle questioni di ripetizione di tasse indebitamente pagate.*
1031. *È competente il Tribunale a giudicare delle domande del Comune contro l'appaltatore.*
1032. *Le cause per questioni di imposta devono essere discusse col rito sommario.*

1027. La competenza dei Conciliatori e dei Pretori in materia di imposte comunali è ammessa in via affatto eccezionale dalla legge del 30 agosto 1868 per alcune delle tasse costituenti il fondo speciale per le strade obbligatorie: ma all'infuori di queste eccezioni, è regola la competenza del Tribunale civile, qualunque sia la somma oggetto della contestazione.

In tutti i casi è pure ammessa l'appellazione da proporsi davanti alle rispettive Corti di appello.

1028. Il Codice di procedura civile dispone che « le contro-

versie sulle imposte dirette o indirette sono escluse dalla competenza dei Pretori » (1).

Per alte ragioni d'interesse sociale, e per una maggiore guarentigia e protezione altresì dell'interesse dei contribuenti, il legislatore ha creduto, per le controversie sulle imposte dirette ed indirette, di stabilire una competenza di ordine più elevato. Quindi coll'alinea dell'art. 71 del Cod. proc. civ. si statuì che tali controversie sono escluse dalla competenza dei Pretori, e per l'art. 84 successivo, n. 1, fu disposto che ne conoscono in prima istanza i Tribunali civili, lasciando aperto così, giusta l'art. 87, l'adito alla Corte d'appello in secondo grado di giurisdizione.

Parvero troppo importanti le questioni che si aggirano sulla materia delle imposte, e si vollero perciò affidate alle sole magistrature collegiali, non al giudice unico. — « Difatti la decisione circa il pagamento di più del dovuto a titolo d'imposta potrebbe riescire ad uno spoglio reale di parte della proprietà privata, e d'altra parte la decisione che lo Stato, la Provincia, od il Comune avessero diritto di esigere soltanto una parte di quanto hanno ricevuto allo stesso titolo, e siano tenuti a restituire il preteso indebito pagato, non potrebbe non pregiudicare gl'interessi sociali, e compromettere, anche parzialmente soltanto, il modo di provvedere a quei pubblici servizi ai quali servono le imposte » (2).

Nei primi tempi dopo la pubblicazione del Codice di procedura civile si dubitò se l'accennato principio dovesse estendersi alle imposte comunali e provinciali, o ritenersi limitato alle imposte governative: e a quest' ultima opinione si era accostata la Corte di cassazione di Napoli.

« Il privilegio (osservò quella Corte) accordato al fisco non può estendersi ai Municipi per la semplice ragione di non potersi nelle materie eccezionali trasportare le disposizioni della legge *de persona ad personam, de re ad rem.* Ed è insegnamento del sommo Cuiaccio, adottato uniformemente nella scuola e nel foro che *in materia a jure civili exorbitante non est facienda estensio ex paritate, ac ne ex majoritate quidem rationis, sed in suis terminis lex servari debet.*

D'altra parte il privilegio accordato al fisco non avrebbe ragione di essere pei Municipi, pei quali non concorrerebbe la vastità di grave interesse, non la circostanza di interesse pubblico propriamente detto; non la impossibilità nella quale troverebbonsi gli agenti del Governo di essere balestrati per tutti i Mandamenti del Regno, allontanandosi dai luoghi di loro residenza, mentre

(1) Art. 71, Cod. proc. civile.

(2) Cass. Torino, 30 dicembre 1882 (*La Giurispr.*, xx).

invece ai Comuni non può non tornare più comodo e conveniente di litigare innanzi al Pretore del proprio Mandamento, e in grado di appello avanti il Tribunale civile » (1).

Conforme fu pure la giurisprudenza della Corte di cassazione di Firenze.

« Non è applicabile alle tasse comunali che non rappresentino una sovrimposta ai tributi governativi, la disposizione dell'art. 71 del Codice di proc. civ. che sottrae alla competenza del Pretore le controversie sulle imposte dirette e indirette.

Non essendo fra queste ultime la tassa sul valore locativo, così per la medesima non si può estendere la eccezione che per le imposte dirette od indirette deroga alle norme che regolano la ordinaria competenza dei giudici » (2).

1029. Ma una tale giurisprudenza non ebbe fortuna, ed ora è decisamente prevalente una contraria, che ebbe ripetute volte il suffragio della Corte Suprema di Torino (3).

Invero nè la legge di procedura civile, nè quella sul contenzioso distinguono fra imposte governative e comunali, e sarebbe aggiungere alla legge, distinguere dove esse non distinguono: l'identità di ragione è poi evidente, uguale essendo l'interesse dello Stato, dei Comuni e delle Provincie ad avere un'esatta e uniforme applicazione della legge con tutte le garanzie che il collegio dà sul giudice unico.

1030. È controversia sulle imposte e come tale sottratta alla competenza dei Pretori, quella che verte sulla restituzione di tasse indebitamente pagate.

« Allorchè s'istituisce una azione per restituzione di tassa, due ciscostanze possono dar fondamento alla domanda correlativa. O che non siavi stato legittimo titolo sin dal principio ad applicarla, o che la stessa, essendo stata riscossa sotto una determinata condizione di fatto suscettivo di mutamento, non sia più dovuta per l'avvenimento di un fatto posteriore, e di una novella condizione sotto la quale la legge ne rimette il debito.

Come dubitare che codesto esame a cui il giudice è chiamato, non sottostia a quelle regole di competenza che, tanto per l'arti-

---

(1) Sent. 11 maggio 1869, Cass. Napoli (*Riv. Amm.*, anno XXV, p. 265).

(2) Corte di cassazione di Firenze in data 31 marzo 1871, Comune di Padova c. Manzoni. Ved. *Man. degli amm.*, anno 1878, pag. 223; anno 1872, p. 42, e note *ivi*.

(3) App. Torino, 22 maggio 1874 (*Riv. Amm.*, 1874, pag. 461); Cass. Torino, 12 febbraio 1875, Casulli c. Cistino; Cass. Torino, 15 maggio 1878 (*Riv. Amm.*, 1878, pag. 522); e 4 maggio 1881 (*Riv. Amm.*, anno 1881, pag. 402).

colo 6 della legge 20 marzo 1865 (Allegato *E*) quanto per gli articoli 71, 84 e 92 del Codice di procedura nei giudizi civili sono stabilite per la cognizione delle liti attinenti alla materia dei pubblici tributi?

Non vengono anche qui in controversia quei rapporti che la legge, tanto in vista d'interesse pubblico, quanto per la garantia dovuta ai contribuenti ha voluto confidare, sia qualunque il loro valore, alla cognizione superiore delle magistrature collegiali, cioè in primo grado ai Tribunali, in secondo alla Corte di appello? » (1).

1031. L'azione colla quale il Comune reclama dall'appaltatore del dazio comunale il pagamento del prezzo d'appalto, involve pure questione di riscossione d'imposta in forma d'appalto, e quindi è sempre di competenza del Tribunale civile.

La concessione dell'appalto non può far perdere al Comune, di fronte all'appaltatore, i diritti esperibili verso il contribuente, appunto perchè le imposte si possono esigere direttamente o per mezzo di appalti: il quale ultimo sistema pone l'appaltatore nella posizione del contribuente di fronte allo Stato ed ai Comuni, in nulla derogando alle norme cui sono subordinate le imposte, per il fine precipuo per il quale sono dovute e si esigono.

La stessa Corte Suprema ebbe occasione di considerare fra le imposte « anche l'occupazione del suolo pubblico, non ostante il godimento conceduto ed il prezzo corrisposto per l'affitto, il quale non poteva assumere il carattere di contrattazione, perchè le concessioni e le convenzioni autorizzate dalla legge sulle cose pubbliche e sui pubblici proventi rimangono sempre subordinate alle ragioni, ai motivi di necessità e d'utilità che non fanno loro perdere la caratteristica e i privilegi attribuiti dalle legge speciale » (2).

1032. La legge sul contenzioso amministrativo dispone che le cause in cui è interessata la pubblica amministrazione devono trattarsi col procedimento sommario (3).

Ora le amministrazioni comunali dovranno dirsi comprese nel numero delle pubbliche amministrazioni, le cui cause devono essere appunto trattate col procedimento sommario, specialmente quando si tratti di cause di imposte?

« I Comuni formano parte integrante dello Stato e ne costituiscono gli elementi naturali: funzionano con esso e per esso, nei limiti segnati dalla loro azione di forze ausiliari e dipendenti, e tendono ad un unico scopo, che è quello del bene generale dei cittadini. Sono quindi *pubbliche amministrazioni*, nel senso pro-

---

(1) Cass. Roma, 10 luglio 1879 (*Annali*, anno 1880, p. 46).
(2) Cass. Torino, 4 maggio 1881 (*La Giurispr.*, XVIII, 353).
(3) Art. 10, legge 20 marzo 1865, alleg. *E*.

prio e tecnico della parola, e devono quindi essere ritenute tali agli effetti della citata disposizione della legge sul contenzioso.

Nè potrebbero paragonarsi con altri istituti d'indole affine, come le Opere pie. Anch'esse esistono per un interesse pubblico, ma nella loro gestione procedono a foggia piuttosto privata: al contrario di quanto avviene per il Comune che amministra e provvede più a titolo d'impero delegato dalla legge, che a titolo di semplice e pura gestione.

Se non che vi è un'altra ragione, e questa si desume dallo spirito del citato articolo 10. Esso fu scritto in contemplazione del carattere d'urgenza che hanno quasi sempre le cause delle pubbliche amministrazioni. Ciò conviene tanto alle cause dello Stato che a quelle del Comune.

Nè si dica che la via sommaria è un privilegio, il quale si deve applicare ristrettivamente. Ciò non è esatto: il procedimento sommario è un complesso di forme rituali, introdotto dalla legge, in vista della natura dell'oggetto contestato, ma nulla contiene di personale, nè accenna a favore, giacchè se può dirsi vantaggioso da un lato quando la pubblica amministrazione piatisce in veste di attore ed ebbe il comodo di prepararsi all'attacco, dall'altro le può nuocere, quando è tratta in giudizio nella qualità di convenuta; ed è per questo che a mantenere l'eguaglianza e per serbare incolumi i diritti di tutti, l'art. 391 del Codice di procedura civile dà facoltà al giudice di convertire in tutti i casi il procedimento sommario in formale.

Del resto una tale interpretazione data alla legge è conforme allo spirito della legislazione vigente in Italia antecedentemente all'unificazione amministrativa. Basta ricordare la legge napolitana del 21 marzo 1817 estesa alla Sicilia coll'editto 7 maggio 1838 e le RR. Patenti Sarde delli 25 agosto e 31 dicembre 1842. La prima delle quali disponeva che fossero di competenza del consorzio amministrativo, le controversie, le quali cadevano sopra oggetti della *pubblica amministrazione*, e fra questi erano menzionati espressamente i beni dei Comuni; e le seconde attribuivano fra gli altri oggetti alla cognizione del Consiglio di Intendenza quasi tutte le controversie che interessavano i Comuni, specialmente in materia d'imposte.

Tali precedenti offrono appunto decisivo argomento per conchiudere che nelle parole usate nel detto articolo 10 si devono ritetenere inclusi i Comuni. E per vero, se colla legge del 20 marzo 1865 si abolirono i Tribunali del contenzioso amministrativo e si soppresse anche quel sistema di forme che si usava presso di essi, disponendo che le cause di loro competenza, spettassero d'allora in poi alla giurisdizione ordinaria, non si vede ragione per la

quale nell'indicare le forme del nuovo procedimento avesse dovuto distinguere fra lo Stato e i Comuni.

Nè meglio varrebbe far ricorso all'art. 11 della legge sul contenzioso per argomentare a una diversità di trattamento fra lo Stato e i Comuni. I Codici di procedura vigenti nel 1865 provvedevano tutti alla rappresentanza nei giudizi dei Comuni, ed al modo della citazione, disponendo che si intimasse al Sindaco, od a chi ne faceva le veci, ma non tutti avevano disposizioni precise per la rappresentanza delle amministrazioni dello Stato. Era quindi conveniente di ciò stabilire con uniformità di precetto, dando facoltà al Governo di provvedervi con apposito regolamento. Da ciò si vede come e perchè il decreto del 25 giugno susseguente non si occupasse che delle amministrazioni dello Stato, e perchè il Codice di procedura del 1866 riproducesse, quanto ai Comuni, ciò che dicevano i Codici anteriori, e, quanto alle amministrazioni dello Stato, si richiamasse alle norme stabilite dal Regolamento.

Queste considerazioni d'indole generale sono decisive nel senso che inducono a ritenere esperibile il rito sommario dai Comuni in tutte le cause in cui sia interessata in qualunque modo la relativa amministrazione.

Nel tema speciale di cause daziarie, la questione non è nemmeno proponibile, perchè anche prescindendo dai principii generali sanciti dalla legge sul contenzioso amministrativo, il rito sommario è espressamente voluto dalle leggi speciali sui dazi di consumo.

Basta invero richiamare gli articoli 14 e 17 della legge 3 luglio 1864, dove è detto espressamente che le disposizioni stabilite per la tassa a pro dello Stato dovranno essere osservate anche per la riscossione dei dazi in favore dei Comuni e per la decisione delle *relative controversie*, e che in caso di appalto i Comuni e gli appaltatori subentrano nei diritti del Governo. Con che in sostanza si confermava che il rito sommario deve osservarsi anche nelle cause fra Comuni e appaltatori, e fra costoro e i contribuenti (1).

---

(1) App. Genova, 20 novembre 1882, Ferrovie c. Comune di Massa (*Riv. Amm.*, XXXIV, 150); Conforme: App. Lucca, 20 novembre 1881 (*Riv. Amm.*, 1882, pag. 248).

CAPO IV.

Della competenza della Corte di cassazione.

1033. *Competenza della Corte territoriale.*
1034. *Competenza speciale della Corte di cassazione di Roma, per le controversie tra i privati e lo Stato, relative ad imposte.*
1035. *Nelle controversie relative a imposte comunali, è competente la Corte territoriale.*
1036. *Controversie, in cui siano interessati lo Stato e il Comune. Competenza della Corte di Roma.*

1033. Il Codice di procedura civile non conteneva a riguardo dei tributi alcuna deroga in ordine alla competenza e giurisdizione delle Corti di cassazione.

In questa materia, come in qualunque altra, la competenza fra le varie Corti supreme, era determinata dal territorio.

1034. La legge del 12 dicembre 1875, numero 2837, serie II, portò una importante modificazione alle norme ordinarie di procedura, disponendo che tutte le controversie, ed i ricorsi contro le sentenze pronunciate tra i privati e l'amministrazione dello Stato, che siano impugnate per violazione o falsa applicazione delle *leggi sulle imposte o tasse dello Stato, dirette o indirette*, nonchè le contravvenzioni alle leggi riguardanti tali materie, fossero devolute alla Corte suprema di cassazione, sedente in Roma.

Così le cause in materia di dazi, che vertano sulla tassabilità dei generi, sulla misura della tassa, o su altra analoga questione, dovranno essere discusse in sede di cassazione alla Corte suprema di Roma, e non già a quella da cui dipende il giudice del merito che pronunciò la sentenza.

1035. Giova però osservare che la citata legge del 1875 accenna solo alle controversie coll'*amministrazione dello Stato*. Si dovranno quindi ritenere non soggette alla Cassazione di Roma le cause in cui si tratti di imposte comunali, anzichè governative.

« La cognizione del ricorso da una sentenza per tassa di famiglia pronunciata fra l'esattore comunale ed un contribuente, non appartiene alla competenza speciale della Corte di cassazione di Roma, ma alla Cassazione da cui dipende la Corte d'appello che pronunciò la sentenza impugnata » (1).

1036. Basterà però che in qualche modo il Governo sia interessato in una quistione di imposte, perchè si radichi nella Corte

---

(1) Cass. di Roma, 12 gennaio 1881.

suprema di Roma, la competenza. Così in tema di dazi si verifica frequentemente il caso in cui il Governo ed il Comune, siano interessati in uno stesso giudizio.

In ogni caso la Corte suprema di Roma conosce dei ricorsi ad essa proposti, in quanto riguardano la violazione o falsa interpretazione delle leggi speciali; se si ricorresse per altre nullità od altri vizi, dovrebbesi seguire la giurisdizione naturale e comune.

LE IMPOSTE PROVINCIALI

APPENDICE

TITOLO XIV

LE IMPOSTE A FAVORE DELLA PROVINCIA — SOVRIMPOSTE AI TRIBUTI DIRETTI — TASSE PER LA COSTRUZIONE DELLE STRADE PROVINCIALI — RISCOSSIONE DEI TRIBUTI DELLA PROVINCIA

1037. *Divisione amministrativa dello Stato in Provincie, Circondari, Mandamenti e Comuni.*
1038. *La* Provincia.
1039. *La Provincia nelle legislazioni straniere.*
1040. *Costituzione della Provincia in Italia.*
1041. *Circoscrizione della Provincia. Le* Regioni.
1042. *La legge comunale e provinciale del 1848.*
1043. *La legge comunale del 1859. Incompleto riconoscimento dell'ente Provincia da parte di quella legge.*
1044. *L'art. 241 della legge del 1859. Successive annessioni di altre Provincie all'Italia, sottratte all'impero dell'art. 241.*
1045. *La legge del 20 marzo 1865.*
1046. *Conseguenza dell'autonomia della Provincia e il diritto in essa di riscuotere tributi.*
1047. *Il sistema dei tributi provinciali secondo la legge del 1865. Confronto colle leggi anteriori.*
1048. *Relazione della Commissione parlamentare sulla legge del 1865.*
1049. *Le sovrimposte ai tributi diretti — Art. 173 della legge vigente.*
1050. *Studi e proposte di riforma al vigente sistema tributario delle Provincie.*
1051. *Lavori della Commissione incaricata nel 1876 dello studio pel riordinamento delle tasse comunali e provinciali. Sua critica al sistema delle sovrimposte provinciali.*

1037. Nella circoscrizione generale amministrativa si distinguono le Provincie, i Circondari, i Mandamenti ed i Comuni quasi altrettanti circoli concentrici che si aggirano intorno ad un centro massimo comune, e che nel loro complesso compongono l'organismo dello Stato.

Questi singoli elementi della circoscrizione territoriale non hanno però in origine, nè forma giuridica, nè carattere identico. Il fattore più antico storicamente è il Comune, che è preesistito allo Stato il quale lo trovò, e non fece che affermarne e riconoscerne l'esistenza.

La Provincia è una successiva e spontanea esplicazione del Comune, e però anche questa rappresenta un ordinamento naturale: la legge non ha fatto che determinarne i confini e la circoscrizione.

Il Comune e la Provincia sono veri enti, che hanno la forma giuridica di persona, e però possedono un proprio patrimonio, sono capaci di acquistare diritti e contrarre obbligazioni, ed hanno una propria rappresentanza che li amministra.

Il Circondario e il Mandamento invece non sono propriamente *enti*, nel senso della parola, ma una creazione artificiale della legge; non hanno ragione di personalità, non patrimonio, non rappresentanza. Il Circondario è nella sua base una suddivisione amministrativa; come il Mandamento è principalmente una circoscrizione giudiziaria, ed ha soltanto una attinenza amministrativa quanto all' elezione dei Consiglieri provinciali (1). Alla Provincia presiede il Prefetto; al Circondario il Sotto-Prefetto; al Mandamento il Pretore; al Comune il Sindaco.

(1) I Consiglieri provinciali sono eletti da tutti gli elettori comunali del Mandamento. Essi però rappresentano l'intera Provincia. — Art. 15 legge comm. e prov.

1038. Lo stesso nome *Provincia* risale all'ordinamento amministrativo e giudiziario di Roma, dove serviva ad indicare una regione od un'estensione di paese di cui i Romani eransi impadroniti, sia per diritto di conquista, sia a qualunque altro titolo, ed alla quale era preposto un magistrato per governarla a nome della republica: *Provinciae appellabantur quod populus romanus eas provicit, id est ante vicit* (1).

La Provincia ebbe talvolta un significato molto più esteso ed indicava qualunque regione o paese in cui un generale romano comandava un esercito. Così due Consoli ebbero per provincia l'Italia, ossia la commissione di comandare gli eserciti ai confini dell'Italia (2).

1039. La ripartizione dello Stato in Provincie o dipartimenti, è rimasta ancora in molte legislazioni vigenti, come enti intermedi fra lo Stato e il Comune: e con diverse attribuzioni in alcuni paesi esiste pure il Circondario, circoscrizione che è al di fuori di quella dei Comuni e dentro quella della Provincia.

La Provincia ricevette nomi diversi esprimenti nelle varie legislazioni a un dipresso la stessa cosa: dipartimenti, distretti di reggenza e simili. Riportiamo dal De Gioannis alcuni cenni a riguardo della circoscrizione amministrativa degli Stati più importanti.

Attualmente in Francia sono ottantasette i *Dipartimenti*, i *Circondari* trecentosettantadue (*Arrondissements*), i Cantoni duemila ottocento sessantacinque, suddivisi in trentacinque mila novecento ottantanove *Comuni*. Nel Belgio sono nove le Provincie suddivise in quaranta Circondari con la popolazione in media di cento dicianove mila abitanti. La Spagna è divisa in quarantanove Provincie, e queste suddivise in *Partidos*, che per altro non sono che divisioni giudiziarie, e sotto il rapporto amministrativo non hanno alcuna analogia con le sotto-prefetture francesi, belghe e italiane. L'Olanda conta undici Provincie; i Circondari sono circoscrizioni veramente giudiziarie, e fra la Provincia e il Comune non esiste un grado intermedio amministrativo. Nell'impero Austro-Ungarico non è uniforme l'organismo amministrativo locale: nell'Ungheria e nella Boemia le Provincie sono divise in Circoli (Kreise), e questi ripartiti in Distretti (Bezirke). In alcune Provincie il solo Distretto separa il Comune dalla Provincia, ma nel maggior numero di esse il movimento amministrativo ha quattro gradi: la Provincia, il Circolo, il Distretto e il Comune. La

---

(1) Festo nella voce *Provincia;* Isidoro, *Orig.*, lib. 14, cap. 5; Sigon, *De Antiq. jur. prov.*, libro I, cap. 1°.

(2) Liv., libr. 33, cap. 25; libr. 34, c. 43; libr. 25, c. 20.

Prussia ha pure quattro gradi amministrativi nell' organismo locale: la Provincia (Provinz) che intanto non ha punto analogia col Dipartimento francese: il *Distretto di Reggenza* (*Regierungsbezirk*) simile al Dipartimento di Francia e alla Provincia italiana; il Circolo (Kreis) meno esteso del Circolo d'Austria, e il Comune (Gemeindebürger). La Baviera non è divisa in Provincie per la breve estensione del Reame: le sue suddivisioni amministrative non sono che i Circoli (Kreis) in numero di otto, i quali sono ripartiti in distretti (*Bezirke, Bezirksämter*), il di cui numero oscilla fra il minimo di diciasette, e il massimo di venticinque secondo l'estensione del Circolo. L'Inghilterra si compone di cinquantaquattro Contee (*Shire*). L'estensione della Contea, in media, è di tredicimila settecento ventisette chilometri quadrati, con una popolazione media di quattrocento trentasei mila settecento settantaquattro abitanti in ogni Contea secondo l' ultimo censimento (1). Le Contee sono suddivise in novecentoventi Centinai (*Hundred, Wapentake, Wards*), i quali per altro non sono principalmente che divisioni giudiziarie, e si ripartiscono in parrocchie, in città formanti una contea (*Countries corporate*), Borghi Parlamentari (*Parlamientary Boroughs*), Borghi Municipali (*Municipal Boroughs*). Le *unioni di Parrocchie*, tentate da prima coll' uso, regolate appresso e incoraggiate dalla legge, hanno introdotta, in molte località, una circoscrizione intermedia fra la Parrocchia e la Contea, e codesto modo di aggregazione applicato in prima alla riscossione della sola tassa dei poveri (*poor rate*) diede così buona prova che successivamente un gran numero di servizi locali fu organizzato sulla medesima base. Negli Stati-Uniti d'America lo Stato si divide in Contee come in Inghilterra, abbenchè con profonda diversità di caratteri: la Contea è suddivisa in Comuni (*Towns*). Ma la Contea ha ben poca importanza o nessuna nel Nord: a misura che si procede verso il Sud l'importanza della Contea cresce in ragione inversa di quella del Comune (2).

1040. La Provincia è dalla nostra legge costituita amministrazione autonoma. Le tradizioni e le leggi già vigenti nelle diverse parti d' Italia — il progressivo incremento della civiltà — la convenienza di coltivare in una sfera già vasta le attitudini di uomini destinati ad esercitarla in una sfera ancora più ampia a vantaggio di tutto il paese — l'imperiosa necessità di alleggerire i bilanci dello Stato di molte spese che possono meglio e con maggiore parsimonia amministrare le Provincie — il bisogno ge-

---

(1) Giorgio Brodrck, *Governo locale in Inghilterra.*

(2) Gianquinto De Gioannis, Il *Diritto amministrativo*, vol. III, pagine 144 e seg.

neralmente sentito di discentramento tanto necessario a rendere più efficace e più spedita l'azione dell'autorità governativa sopracaricata ora di incombenze di loro non naturale competenza — tutte queste ragioni accennate soltanto di volo — perchè già nella coscienza di tutti — giustificavano pienamente il provvedimento della costituzione forte ed autonoma della Provincia (1).

Le Provincie d'Italia sono in numero di sessantanove, suddivise in centotrentasette Circondari e sessantotto Commissariati distrettuali nel Veneto, ripartiti in ottomila trecento ottantatre Comuni, con evidente predominio del sistema francese.

Dai premessi cenni di legislazione comparata appare pertanto che il movimento amministrativo locale si compone di quattro gradi nella Prussia e nella maggior parte dell' Austria-Ungheria, di tre nella Francia, nel Belgio, nell'Italia, nell' Inghilterra, nell'Olanda e nella Spagna, di un solo, può dirsi, nell'Unione Americana, ove a tutto il congegno amministrativo bastano lo Stato e i Comuni, attesa la poca importanza in generale della Contea. Questa massima semplicità di congegno in Inghilterra e in America del Nord si spiega col principio dell' *individualismo* del governo da sè che in quella Nazione è spinto ai suoi estremi confini (2).

1041. La circoscrizione delle Provincie è opera della legge; ma però arbitraria non può essere una tale delimitazione. Essa deve trovare la sua ragione in tutto quel complesso di fatti fisici e morali, storici e giuridici che hanno potuto preparare nel tempo quell'unione intima di più Comuni, vera ed unica base della costituzione delle Provincie. Specialmente essa dovrà trovare la sua base nelle condizioni stesse della topografia naturale, e determinata sopratutto dalla posizione dei monti e dei fiumi, quasi a mo' della separazione delle Nazioni per la posizione dei continenti e dei mari; nella omogeneità o stretta affinità di certi speciali bisogni ed interessi delle singole regioni; nel movimento storico e nello svolgimento graduale dei gruppi di popolazione, ognuno dei quali nel processo dei tempi acquistò una certa comunanza di sentimenti, di opinioni, di tendenze e come una propria costumanza di vita, donde sorse quasi una personalità individuale non solo nei Comuni, ma altresì nelle Provincie che sono esplicazioni spontanee dell'antico Municipio, le quali serbarono il germe dell'origine loro creata dalla fervida lotta fra la forza democratica della città e la forza feudale della campagna.

---

(1) Relazione della Commissione sul progetto di legge per l'unificazione amministrativa del Regno d'Italia (legge 20 marzo 1865).

(2) De Gioannis, op. cit., ivi.

A questa stregua non può negarsi che la circoscrizione e divisione delle nostre Provincie sia meno adatta ai nostri bisogni e alle nostre esigenze nonchè alla storia nostra. Il sentimento prepotente dell'unità nazionale ha potuto consigliare una divisione di Provincie fatta spesso in contraddizione con quei principii sopra accennati, e per lo stesso motivo non ebbe favore il progetto dell'on. Minghetti per una costituzione amministrativa sulla base delle *regioni:* ma se si vorrà rendere la Provincia qualche cosa di più di un semplice congegno amministrativo, bensì un vero e proprio ente con iniziativa viva e diretta, sarà pure necessario trovare ad essa una più larga base nella consuetudine e nella storia nostra.

1042. La legge comunale sarda del 1849 aveva riconosciuto l'ente autonomo Provincia: e le attribuzioni dei Consigli provinciali e divisionali erano in parte analoghe a quelle stabilite dalla legge vigente (1). E anche in altre parti d'Italia le rappresentanze della Provincia avevano analoghe attribuzioni, sotto la diversa denominazione di Consigli provinciali, Commissioni provinciali, Congregazioni provinciali, e simili.

1043. La legge sarda del 23 ottobre 1859 invece non costituiva la provincia come una associazione, la quale provvedesse da sè ai proprii interessi; e per questa parte la stessa legge non rappresentava un progresso sulle precedenti.

Disponeva infatti l'art. 241 di quella, che le spese obbligatorie già poste a carico delle Provincie dovevano essere addossate a carico dello Stato. Una cosiffatta disposizione annullava in sostanza la personalità giuridica della Provincia, la quale cessava così di essere una libera associazione coll'obbligo di provvedere nella cerchia della propria competenza agli interessi degli amministrati, per divenire una circoscrizione amministrativa sul cui territorio il Governo percepiva le imposte, e provvedeva agli interessi degli abitatori nel modo che reputava più opportuno.

1044. Era quindi un disconoscimento sostanziale dell'ente Provincia: e si manifestò presto tanto contrario alle consuetudini e ai bisogni generali che il Governo nelle successive annessioni non osò estendere un tale regime alle nuove Provincie che mai

---

(1) Conf. art. 172, legge comun. vigente cogli art. 209, 210, 213 della legge comun. del 1848. In quest'ultima legge erano messe a carico delle Provincie spese obbligatorie e spese facoltative: ma però secondo l'articolo 224 si rendevano obbligatorie quattro sole categorie di spese cioè: 1° il mantenimento di strade, ponti, argini ed edifizi provinciali 2° le spese per la pubblica istruzione; 3° il pagamento dei debiti liquidi 4° le spese rese obbligatorie da precedenti deliberazioni: v'erano da ultimo tutte le spese fatte a carico della Provincia da leggi speciali.
Invece nella legge vigente la categoria delle spese obbligatorie fu aumentata quasi senza confronto.

mano si vennero a ricongiungere alla madre patria fino alla proclamazione del Regno d'Italia.

Una così fatta disposizione non la si sarebbe potuta estendere a tutto il territorio dello Stato senza urtare contro il voto delle varie nuove Provincie. Infatti il regolamento toscano del 16 febbraio 1860 manteneva il diritto delle Provincie. Il decreto del dittatore dell'Emilia in data del 7 dicembre 1859 promulgava la legge del 23 ottobre 1859, ma, non mettendo in vigore l'art. 241, si riservava di statuire più tardi in ordine a quella materia. La stessa riserva fu espressa nel decreto del prodittatore di Sicilia con decreto del 16 agosto 1860. In seguito al decreto dei regii commissari per le provincie dell'Umbria e delle Marche in data delli 22, 26 e 30 settembre, anche ivi fu sospeso l'effetto di quella disposizione. La stessa riserva faceva il decreto della luogotenenza di Napoli del 7 gennaio 1861, che metteva in vigore quella legge.

Allorquando, bene osservava l'on. Buoncompagni (1), che fu il Relatore della legge ora vigente, tutti quei Governi, ai quali nulla stava più a cuore che migliorare tutte le Provincie di cui tenevano il temporaneo reggimento, facevano coteste riserve, dobbiamo credere che vi fossero indotti da ossequio all'opinione universale, la quale non era propensa ad acconciarsi di una disposizione, che riduceva a troppi ristretti confini, se pure non annullava affatto, ogni indipendenza della Provincia nell'amministrazione dei proprii interessi.

1045. Questo stato di fatto, e la sfiducia stessa del legislatore nella disposizione della legge del 1859 che aveva tolto tanta parte della sua autonomia alla Provincia, rendevano urgente la pubblicazione di una nuova legge che ponesse adeguato riparo. Sarebbe stato fuori d'ogni convenienza che, dopo fatta l'unione di tutte quelle provincie con quella riserva, dopo avere fatto sperare libertà provinciali larghissime, si fosse venuti colla nuova legge ad imporre alle stesse provincie di rinunciare alla propria amministrazione.

La Commissione incaricata dello studio della nuova legge accettò perciò di buon grado il principio dell'autonomia delle Provincie già consacrato nell'articolo 5 del progetto proposto dal barone Ricasoli.

1046. È una conseguenza dell'autonomia della provincia il diritto in essa, al pari che nei Comuni, di riscuotere tasse colle quali far fronte alle spese che pesano sul bilancio provinciale.

La stessa legge comunale del 1859, che pure non fu certamente

---

(1) Buoncompagni, Relazione sulla legge comun. e prov. (*Atti Uff.*, Camera dei deputati. Tornata 20 giugno 1863).

troppo tenera di questa autonomia, disponeva che « alle spese provinciali in caso d'insufficienza delle rendite e delle entrate vi si supplirà colla sovrimposta alle contribuzioni dirette » (1). E conforme era l'analoga disposizione della legge del 1848, relativa alle Provincie (2).

Non diversa è la disposizione che passò nella legge comunale vigente, così concepita: « alle spese provinciali in caso di insufficienza delle rendite e delle entrate ordinarie, si supplirà con centesimi addizionali alle imposte dirette e colle altre rendite che saranno dalle leggi consentite » (3).

1047. Secondo il progetto ministeriale però a questo articolo doveva seguire un alinea in senso del quale si lasciava facoltà « di supplire alle spese provinciali colla quota di contributo ripartita tra più comuni avuto riguardo ai gradi di utilità relativamente ai diversi lavori ed istituti provinciali ».

1048. La Commissione parlamentare accettò la prima parte dell'articolo proposto, ma non la seconda: e conforme fu il voto del Corpo legislativo.

« Parve che questo secondo modo di stabilire l'imposta non corrispondesse abbastanza alla massima sancita dallo Statuto che tutti i regnicoli contribuiscono indistintamente nella proporzione dei loro averi ai carichi dello Stato. Qui essi non contribuirebbero più in proporzione dei loro averi, ma in proporzione dell'utilità che risentono dai diversi lavori ed istituti provinciali, senza che si abbia in questo caso motivo alcuno per dipartirsi dal principio di naturale equità che trovasi scritto nell'articolo 25 dello Statuto. Finchè questo principio sta fermo non può suscitarsi alcun richiamo sul riparto dei carichi pubblici. Quando un'imposta è decretata non si fa più luogo che ad un calcolo di proporzione, per cui, valutati i loro averi, si determina quanto ciascuno abbia da contribuire.

Finchè in questo riparto si procede così, l'arbitrio dell'uomo non ci entra per nulla.

Nel riparto dell'imposta regia l'applicazione del principio di proporzione lascia luogo a difficoltà di non poco momento, in quanto non è sempre facile riuscire all'estimo preciso delle sostanze che appartengono a ciascun cittadino. Nella fissazione della quota del contributo provinciale non è così. L'estimo delle sostanze che appartengono a ciascun cittadino è già fatto, e serve di fondamento al tributo che egli paga.

---

(1) Art. 166, legge comun. del 23 ottobre 1859.
(2) Art. 22 della legge comun. del 1848.
(3) Art. 173, legge 20 marzo 1865, all. *A*.

Non si tratta più che di accrescerlo di tanto quanto basti affinchè egli contribuisca ai carichi delle Provincie nella stessa proporzione con cui contribuisce ai carichi della Nazione. Così deve procedere, secondo lo spirito dello Statuto, il riparto del contributo provinciale. Ma non così avverrebbe, quando si attenesse la norma proposta nell'alinea che si proporrebbe di aggiungere all'articolo. Una nuova porta si aprirebbe all'arbitrio, allorquando si trattasse di estimare i gradi dell' utilità che ciascun Comune risente dai diversi lavori ed istituti provinciali.

Quando si tratti di stabilire un' imposta provinciale il voto dei Consiglieri, eletti dai contribuenti è sempre una sicurtà per tutti, in quanto quegli che consente al contributo è quegli stesso che lo paga.

Allorquando si trattasse di quella maggior quota che ricadrà sopra un Comune, in quanto si crede che esso risente maggiore utilità da un lavoro o da un istituto provinciale, non sarebbe più così. Quand'anche fosse il Consiglio provinciale che facesse il riparto, la maggioranza consenziente nell'imporre una maggiore quota ad un Comune non sarebbe sempre quella che pagherebbe. Mancherebbe la medesimezza d'interessi fra colui che decreta l'imposta e colui che la paga, ed è in questa medesimezza d'interessi la vera protezione del diritto dei cittadini » (1).

1049. Così secondo la legge comunale vigente il sistema dei tributi provinciali attinge interamente all'unico cespite della sovrimposta; non potendosi a rigore annoverare fra le imposte vere e proprie i pedaggi sulle strade provinciali, i quali sono diretti esclusivamente a indennizzare in sostanza l'amministrazione per le spese inerenti al servizio stradale.

1050. Un tale sistema presenta due eminenti vantaggi: una straordinaria semplicità di applicazione del tributo e relativa riscossione; e una illimitata produttività a favore della Provincia. Però correlativi a questi due vantaggi stanno due inconvenienti gravi del pari: primo: la sperequazione del tributo, il quale colpisce esclusivamente i proprietari di immobili ossia i contribuenti alla tassa governativa sui fabbricati e sui terreni, essendo risaputo che in seguito alla legge 11 agosto 1870 fu tolto tanto ai Comuni che alle Provincie il diritto di sovrimporre alla tassa sulla ricchezza mobile; secondo inconveniente: il depauperamento delle finanze dei Comuni ai quali di tanto è assottigliato il provento della sovrimposta, di quanto più largamente vi attinge la Provincia.

Di qui il desiderio e lo studio incessante di tentare un migliore sistema tributario delle Provincie.

---

(1) Relaz. Buoncompagni. Parte III (*Atti uff.*, loc. cit.).

Di questi studi e proposte converrà ora parlare a complemento della presente trattazione.

1051. La Commissione parlamentare del 1876 cui fu affidato lo studio del riordinamento dei tributi comunali e provinciali, si dichiarò apertamente contraria all'applicazione del regime francese adottato dalla nostra legge, di acconsentire alle Provincie quasi come unico cespite l'imposizione, dei centesimi addizionali alle imposte dirette, o a meglio dire alle imposte fondiarie.

Non è giusto nè ragionevole (essa osservava) che le spese provinciali sieno interamente sopportate dai proprietari di terre e di fabbricati, i quali vi sopperiscono in alcune Provincie con una somma di sovrimposta pari e superiore alla principale.

Se analizziamo i bilanci, si appalesa che le spese provinciali sono della stessa natura delle comunali, e profittano, come queste, non ai soli proprietari d'immobili, ma alla generalità dei contribuenti. Le strade, le spese di beneficenza, quelle per i mentecatti e gli esposti, quelle d'istruzione pubblica, e le altre analoghe, intese a promuovere lo sviluppo economico e morale delle popolazioni, che sono i titoli principali dei bilanci provinciali, riguardano servizi che interessano tutti i cittadini.

Le Provincie altro non sono che Consorzi permanenti, pur troppo in qualche caso violenti, e non dappertutto conformi alle condizioni reali delle popolazioni, incaricati di servizi che giova concentrare, perchè d'indole e caratteri intercomunali. Non vi è quindi ragione di non adottare, anche per le spese provinciali, il principio che debbano concorrervi tutti i contribuenti, e non soltanto i fondiari, perchè tutti se ne avvantaggiano. Anzi l'anormalità della odierna legislazione è qui più grave che mai, poichè, se i Comuni debbono in dati casi ricorrere obbligatoriamente alle tasse speciali consentite sopra altri enti ed altre manifestazioni di ricchezza, la Provincia attingeva ora unicamente alla fondiaria, e vi attingeva in precedenza, senz'altro limite che quello dei suoi bisogni, e tanto largamente da non lasciar talvolta più margine a centesimi addizionali in favore dei Comuni.

1052. Per ordinare assennatamente le finanze della Provincia in relazione alle sue competenze, e ai servizi cui essa provvede, secondo la stessa Commissione, non vi erano che due vie: o formare tutto un nuovo piano di imposte provinciali, facendovi concorrere in giuste proporzioni ogni maniera di ricchezza, mobiliare e immobiliare; o sopprimere addirittura la sovrimposta delle Provincie, ripartendone le spese fra i Comuni che le compongono, col sistema dei *ratizzi*, specie di canone da ripartirsi tra i Comuni a favore della Provincia.

Il primo mezzo parve inammissibile, non convenendo moltiplicare

i congegni del nostro sistema tributario, già abbastanza complicato, e aggravare le spese di esazione.

Rimaneva solo il secondo, e la Commissione lo ha adottato dopo matura discussione, nella quale l'arduo argomento è stato esaminato sotto tutti gli aspetti.

1053. L'idea di provvedere alle spese provinciali mediante ratizzi, ossia quote di contributo o di concorso comunali non era nuova: ed era stata discussa come vedemmo dalla Commissione che riferì sulla legge vigente.

Il concorso dei Municipi nelle spese della Provincia per alcuni determinati servizi, esisteva già nelle legislazioni di alcuni degli Stati onde consta il Regno d'Italia. Appena poi si trovò riunito il primo Parlamento italiano, l'onorevole Ministro Minghetti, mentre nel suo progetto di legge sulle *regioni* proponeva che queste dovessero supperire alle loro spese con ripartirne le quote a carico delle rispettive Provincie in ragione delle imposte dirette erariali da ciascuna di esse pagate, un altro ne presentava alla Camera elettiva sull'amministrazione comunale e provinciale, in cui, fra i cespiti coi quali si sarebbe dovuto provvedere all'insufficienza delle rendite della Provincia, si noveravano le « quote di contributo ripartite fra i Comuni, avuto riguardo tanto al valore delle imposte dirette pagate nei singoli Comuni, quanto ai gradi di utilità relativamente ai diversi lavori ed istituti provinciali ». Riprodusse l'onorovole Ministro Peruzzi tale disposizione nel progetto di legge del 5 marzo 1863; ma vi fu contrario il voto della Commissione parlamentare in nome della quale riferì l'onorevole Boncompagni il 20 del successivo giugno. Nè più si parlò di quote di contributo in occasione della legge 20 marzo 1865.

1054. La stessa idea era però raccolta ancora poco dopo dall'onorevole Ministro Cambray Digny, che vi diede la maggiore estensione possibile col progetto di legge del 21 aprile 1869, il cui articolo 65 è così concepito:

« È tolta alle Provincie la facoltà di sovrimporre alle imposte dirette.

« Esse provvederanno alle proprie spese mediante un contingente a carico di ciascun Comune, e proporzionato all'ordinaria entrata comunale.

« Tale contingente formerà per i Comuni spesa obbligatoria, e dovrà essere da essi inserita nel bilancio passivo ».

1055. Infine l'onorevole Ministro Sella nel suo progetto di legge del 1870 per provvedimenti finanziari propose il seguente articolo:

« È in facoltà delle Provincie di prelevare sui Comuni in esse compresi un'imposta non maggiore del 6 per 100 sull'ammontare

dei redditi ordinari del Comune, risultanti dal bilancio dell'anno precedente, e provenienti da mobili o immobili suoi propri, e da tasse e sovratasse d'ogni natura, ad esclusione delle partite di giro. La determinazione di quest'ammontare verrà stabilita dal Prefetto salvo il ricorso in via gerarchica.

« L'Esattore comunale sarà in obbligo di soddisfare, di preferenza, i relativi mandati delle Provincie, trimestralmente, quando anche i fondi che ha in cassa provengano da rendite patrimoniali od altro ».

1056. Nessuna delle dette poposte formò oggetto di discussione parlamentare: fu però sull'ultima di esse presentata alla Camera un'elaborata relazione, dalla quale appariscono le obbiezioni allora sollevate, e che erano in sostanza le seguenti:

1° Che le quote comunali si risolverebbero in una imposta ripartita, non già sulla ricchezza dei contribuenti, ma piuttosto sui bisogni dei Municipi, i quali dovrebbero contribuire anche in ragione dei loro debiti;

2° Che, attesa la cattiva amministrazione di qualche Municipio, le Provincie non potrebbero fare con sicurezza assegnamento sull'introito delle quote in discorso, perlocchè rischierebbero di non poter puntualmente soddisfare ai loro impegni;

3° Che il sistema sarebbe cagione di frequenti conflitti tra le Provincie e i Comuni, e che i Prefetti come Presidenti delle Deputazioni provinciali, non avrebbero autorità a dirimerli;

4° Che la Provincia perderebbe d'indipendenza e di prestigio, e sarebbe posta quasi in una condizione d'inferiorità e soggezione morale verso i Comuni, facendosi, per così dire, mantenere da essi.

1057. La Commissione del 1876 riconobbe giusta la prima e la seconda obbiezione, e provvide a riparare nei modi che si accenneranno più sotto nell'esame del relativo progetto.

Non ritenne invece fondata la terza e la quarta obbiezione. Non la terza, imperocchè sono frequenti anche oggidì i conflitti fra l'amministrazione provinciale e le comunali, e, peggio ancora, fra il Governo, rappresentato dal Prefetto, e la Deputazione provinciale, di cui il Prefetto stesso è Presidente; ma la legge e la giurisprudenza vi hanno sufficientemente provveduto, senza che si verifichi in pratica alcun grave inconveniente. La Deputazione provinciale, per l'articolo 142 della legge comunale, si astiene dall'intervenire negli affari di tutela municipale in cui è interessata la Provincia, e il Prefetto agisce anche ora nell'interesse dello Stato ed in quello della Provincia, nella doppia sua qualità di rappresentante del Governo e di Presidente della Deputazione provinciale. Queste sono certamente anomalìe che sarebbe spediente correggere, togliendo al Prefetto la Presidenza della Deputazione

provinciale, come ne fu già più volte fatto proposta; per altro il sistema dei ratizzi non può accrescere di molto le contestazioni fra i Comuni e le Provincie, poichè il loro riparto si risolverebbe in una operazione aritmetica sopra dati di fatto, cioè sulle risultanze dei conti o dei bilanci debitamente approvati o vistati.

Non regge ne anche l'ultima obbiezione, quella cioè che la Provincia vi perda di dignità e d'indipendenza. La sfera d'azione della Deputazione e del Consiglio provinciale non venendo in alcun modo alterata, non si comprende come possa perdere di prestigio per ciò solo che attingerebbe i suoi mezzi direttamente dai Municipi che la compongono, anzichè dai contribuenti, mentre il concorso essendo stabilito per legge non dipenderebbe dal beneplacito dei Municipi di concederlo.

Varii e notevoli erano d'altra parte i vantaggi che si riprometteva la lodata Commissione dall'applicazione di tale riforma, anche indipendentemente dallo scopo suo principale, di ottenere un più giusto e ragionevole assetto delle imposte locali, e di ricondurre finanziariamente la Provincia al suo carattere di società permanente e legale di Municipi uniti per compiere servizi di comune interesse, che non diversificano essenzialmente dai servizi di competenza municipale, ma che giova accomunare, sia perchè sono d'interesse misto, come le strade e i lavori pubblici, sia perchè sono di pertinenza dello Stato, come le spese pei locali degli uffici governativi, sia nell'intento di stabilire una specie di mutua associazione per spese imprevedute ed eventuali. L'abolizione della sovrimposta provinciale recherebbe in fatti qualche semplificazione nella compilazione dei ruoli e nel pagamento delle imposte, e qualche economia nelle spese d'esazione; e, oltre ciò, renderebbe più efficace il controllo sull'andamento dell'amministrazione provinciale, e servirebbe anche di freno indiretto ai Comuni, i quali saprebbero che di quanto aumentano le loro spese, di tanto cresce il loro contingente verso la Provincia, vantaggio questo degno di riguardo, da che la esperienza ha dimostrato che i Municipi, piuttosto che di grettezza e parsimonia, peccano in generale d'imprevidenza.

1058. Adottato in massima il sistema dei ratizzi, l'unica quistione di momento alla quale potesse dar luogo la loro attuazione, era il modo e la base del riparto, e la riscossione.

La proposta dell'on. Cambray Digny stabiliva che il contingente dei Comuni dovesse ripartirsi in ragione delle loro entrate. Quella dell'onorevole Sella portava una disposizione pressochè identica, aggiungendo che dall'entrata inscritta in bilancio, dovessero eliminarsi le partite di giro. La sottocommissione ha considerato che con tale sistema le quote di concorso avrebbero colpito, non pure

le rendite, eziandio i bisogni del Comune, e quindi ha conchiuso doversi dalle entrate ordinarie che servono di base al riparto, escludere oltre le partite di giro, le quali si risolvono in somme semplicemente figurative in dare e in avere, anche gli stanziamenti attivi per pagamenti d'interessi ed estinzione di debiti, imperocchè diversamente le quote si prenderebbero anche sopra le passività, aggravandone il carico.

Vero è che i Comuni debbono di regola proporzionare le spese ai mezzi, e che, se aggravati di debiti, debbono attribuire a se stessi le angustie in cui si trovano; vuolsi per altro notare che spesso le soverchie larghezze non dipendono da imprevidenza o da abitudini spendereccie, ma da circostanze eccezionali, e da esigenze alle quali non possono sempre sottrarsi. E in ogni modo non sarebbe giusto di far pesare sugli amministrati la colpa degli amministratori, e se anche si volesse porre un freno utile per l'avvenire, non sarebbe giusto di far cadere con legge nuova, sugli attuali comunisti, le conseguenze di errori degli antichi.

Fu osservato da taluno che escludendo dalle entrate computabili nella ripartizione, le somme corrispondenti al pagamento delle passività, può avvenire che in tutto o in gran parte le entrate rimangano assorbite dal servizio dei debiti; ma è manifesto che le quote di concorso non potranno in nessun caso ripartirsi sopra una somma inferiore al montare delle spese ordinarie, che rappresentano propriamente le forze contributive dei Comuni; altrimenti se ne incoraggerebbe veramente la imprevidenza. Quanto alle entrate straordinarie, la Commissione proponeva di escluderle dalle attività che debbono formare la base del riparto, per ragioni che è facile scorgere. Consigliava però la più oculata vigilanza da parte delle autorità, incaricate di vistare i bilanci, e di approvare i conti, perchè non si facciano artificiosamente figurare, allo scopo di diminuire le rispettive quote di concorso, i redditi ordinari, come straordinari.

Il riparto doveva essere fatto in base al conto consuntivo dell'anno precedente, e, quando il conto dell'anno precedente non fosse approvato, in base all'ultimo bilancio preventivo divenuto esecutorio, salvo i compensi che risultassero dovuti dopo che i conti saranno approvati. — Quantunque le Amministrazioni municipali, osservava la Commissione, siano in via di progressivo miglioramento, e vada sopratutto d'anno in anno decrescendo il numero dei conti arretrati, è tuttavia un fatto che si contano ancora a centinaia i Comuni che non presentano in tempo debito i loro conti, i quali talvolta, anche se presentati, non possono per diverse ragioni essere tosto approvati dai Consigli di Prefettura. Era quindi necessario contemplare questa eventualità, come era

necessario prevedere anche quella, benchè oramai rarissima, che in qualche azienda grandemente disordinata, non si deliberi nella sessione autunnale il bilancio, statuendo che in tal caso le quote vengano commisurate all'ultimo bilancio regolarmente vistato.

1059. Nel relativo progetto della Commissione era determinata l'autorità dalla quale doveva venire decretato il riparto delle quote (il Prefetto), e il tempo in cui ne doveva essere data notificazione ai Comuni, con obbligo a questi di stanziare l'importo nei bilanci per l'anno successivo (1). Il Consiglio provinciale per la legge 1° luglio 1873, che modificò gli articoli 77 e 165 della legge comunale, si aduna in sessione ordinaria il secondo lunedì del mese di agosto, e le sessioni autunnali dei Consigli comunali, hanno luogo in settembre ed ottobre. La Provincia ha quindi, osservava la Commissione, tutto il tempo di deliberare i proprî bilanci, e i Municipi quello di provvedere ai mezzi da farvi fronte, e comunicare il montare della loro sovrimposta sui terreni e sui fabbricati, il 1° novembre di ciascun anno, all'agente finanziario, per evitare la spesa di ruoli speciali. I Comuni che si credono gravati del riparto, possono richiamarsene al Ministro dell'interno; ma il richiamo non ha effetto sospensivo, condizione questa necessaria ad impedire che durante le contestazioni, manchino alla Provincia i mezzi per sopperire alle sue spese.

Nel progetto erano pure date norme speciali circa il controllo dei Comuni consociati sulle deliberazioni del Consiglio provinciale riguardanti spese (2). I Comuni, quando fossero in numero non inferiore a dieci, o al decimo dei Comuni della Provincia, o quando insieme pagassero il ventesimo delle quote di concorso, avrebbero potuto reclamare al Prefetto contro le deliberazioni concernenti spese facoltative, e anche contro quelle concernenti opere obbligatorie, quando si trattasse di vincolare il bilancio provinciale oltre un quinquennio. Questi ricorsi, sui quali doveva pronunziare il Prefetto in Consiglio di Prefettura, dovevano avere effetto sospensivo per la esecuzione delle spese, ma non per loro inscrizione nei bilanci comunali. Così la facoltà di sindacare l'indirizzo economico della Provincia, di cui agli articoli 192 della legge 20 marzo 1865, e 7 della legge 14 giugno 1874, era per i contribuenti rispetto ai Comuni, di molto ampliata, poichè questi non avrebbero avuto solamente diritto di ricorrere contro l'aumento delle spese in confronto dell'esercizio precedente, ma sì bene contro ogni spesa facoltativa, ed anche contro ogni spesa obbligatoria, che vincolasse il bilancio per oltre cinque anni.

---

(1) Art. 135 del Progetto.
(2) Art. 136 del Progetto.

È da avvertire che questo diritto concesso dalla legge del 14 giugno 1874 ai Comuni che sono in numero non minore di dieci, o pagano il ventesimo delle spese provinciali, si estendeva secondo il Progetto, al decimo dei Comuni della Provincia, senza riguardo al montare delle quote: con che si tendeva a pareggiare sotto questo rispetto, la condizione dei Comuni, sia che appartengano a Provincie che ne hanno centinaia, sia a quelle che ne hanno pochissimi.

Tutte le accennate attribuzioni dovevano essere conferite al Prefetto, esclusa ogni ingerenza della deputazione provinciale, e, in quanto s'attiene alla quote di concorso, non solo per atti puramente esecutivi, ma eziandio per le decisioni dei ricorsi relativi al riparto delle quote stesse, e alle spese provinciali: e ciò in omaggio al principio generale stabilito dall'art. 142, della legge comunale, per cui la deputazione che emana dal Consiglio provinciale e ne è l'organo esecutivo, non può esercitare la tutela sui Comuni, negli affari in cui la Provincia è interessata.

Speciali norme tendevano ad assicurare la puntualità dei versamenti delle quote in discorso, nella cassa provinciale (1).

Le quote di concorso avrebbero dovuto essere versate in sei rate, a scadenze da determinarsi dal Prefetto, in modo da corrispondere a quelle delle sovrimposte fondiarie o delle tasse dette speciali. Il Prefetto conoscendo poi, per l'esame dei bilanci e dei conti, i cespiti principali di cui dispongono i Municipi, avrebbe ordinato il pagamento delle quote di concorso, sia sulla sovrimposta e sulle tasse, sia direttamente su gli altri redditi, secondo i casi. Nel caso di pagamento da eseguirsi sulla sovrimposta e sulle tasse, il Prefetto, nel decreto stesso con cui rende esecutori i ruoli, avrebbe dovuto indicare l'ammontare di ciascuna rata a versarsi direttamente dagli esattori nominati a forma della legge 20 aprile 1871; e nel caso di pagamento sopra altre entrate comunali, il Prefetto avrebbe dovuto spedire alla scadenza di ciascuna rata, i relativi mandati sul cassiere comunale, in capo al cassiere provinciale. Il pagamento delle quote doveva però essere fatto preferibilmente col prodotto delle sovrimposte e delle tasse.

Tale in complesso era il sistema dei ratizzi o contributi comunali proposto dalla Commissione, la quale confidava che dalla attuazione secondo le norme sopra svolte, avrebbe potuto rimediare agli inconvenienti dalla legge vigente, conchiudendo che le dette disposizioni coordinate fra loro, sarebbero venute a costituire un procedimento tale, da togliere qualunque dubbio che la Provincia potesse trovarsi esposta a non ricevere alla scadenza prestabilita i

(1) Art. 137, 138, 139 del Progetto.

fondi stanziati nel suo bilancio. Le quote di concorso in tal modo regolate, dovevano essere il complemento necessario del concetto ond'era informato il progetto, quello cioè di ordinare e distribuire i carichi comunali e provinciali più equamente e più ragionevolmente, in corrispondenza alla natura dei servizi cui sono destinati e alle persone che ne profittano (1).

1060. Come già fu accennato a principio, la diligente relazione fatta dalla Commissione del 1876, e il relativo progetto, rimasero allo stato di studio; ma ciononostante abbiamo creduto diffonderci alquanto, esponendo le proposte della Commissione, perchè esse rappresentano un elemento importante nella grave questione.

La promessa del riordinamento dei tributi provinciali del resto, fu ancora recentemente rinnovata nella legge per la perequazione fondiaria.

1061. Ma intanto la legge comunale del 1865, è rimasta ancora a regolare la materia, salve le modificazioni, o meglio le limitazioni imposte alla Provincia, colle leggi successive di cui parleremo nel commento.

A termini della legge vigente i tributi provinciali sono pertanto rappresentati dai due seguenti : la sovrimposta al tributo fondiario erariale : i pedaggi sulle strade della Provincia. Come il Comune ha alla sua dipendenza un Esattore, la Provincia ha poi anche un proprio Ricevitore, avente speciali uffici in ordine all'esazione delle relative imposte.

CAPO I.

Sovrimposte provinciali ai tributi diretti erariali. Esame delle varie leggi vigenti.

SEZIONE I.

La sovrimposta provinciale, e modificazioni alla legge del 20 marzo 1865.

---

(1) Relaz. cit., IV, sulle quote di concorso a favore delle Provincie.

1062. Le sovrimposte a favore della Provincia costituivano secondo il sistema della legge 20 marzo 1865, un cespito di illimitata produttività, e quasi l'unica risorsa riservata alle Provincie stesse. L'art. 173 della legge comunale e provinciale dispone infatti che « alle spese provinciali, in caso d'insufficienza delle rendite e delle entrate ordinarie, si supplirà con centesimi addizionali alle imposte dirette, e colle altre rendite che saranno dalle leggi consentite ».

1063. Con questa semplice disposizione era provveduto in modo sicuro alle finanze della Provincia; e cessavano col 1866 i sistemi diversi di imposte autorizzati dalle precedenti legislazioni.

Decise infatti ripetutamente il Consiglio di Stato che l'art. 173 della nuova legge 20 marzo 1865, disponendo che alle spese provinciali, in caso di insufficienza delle rendite e delle entrate ordinarie si supplisce con centesimi addizionali alle imposte dirette, implicava abrogazione nelle Provincie napolitane del modo speciale di provvedere alle spese provinciali per opere pubbliche col mezzo dei ratizzi, anteriormente in vigore; — aggiungendo che la nuova disposizione legislativa doveva essere osservata rigorosamente, sia che si trattasse di passività contratte prima del 1866, sia che si trattasse di passività dipendenti da spese posteriori (1).

---

(1) Cons. di Stato, 29 ottobre 1866, dal Ministero adottato. Dep. prov. di Molise e Comune di Pozzilli.

« La legge comunale e provinciale 20 marzo 1865 riguardante tutto il Regno, a termini dell'art. 236, andò in vigore in parte il 1° luglio 1865 ed in parte al 1° gennaio 1866. Quindi tutte le Provincie nell'anno 1866 per far fronte alle loro spese devono, secondo l'art. 173 di detta legge ed in mancanza di altre rendite ed entrate ordinarie, provvedere con centesimi addizionali sulle imposte dirette o con altre rendite che verranno dalle leggi determinate.

Questo modo di procurarsi i fondi necessari non ammette eccezione e riguarda tutti i casi e le varie cause delle spese, si tratti di passività contratte prima o dopo del 1866.

Così a fronte di questa disposizione legislativa devono cessare anche nelle Provincie napolitane i modi speciali di provvedere alle spese provinciali per opere pubbliche col mezzo dei ratizzi che erano anteriormente in vigore, e devono i Consigli provinciali appigliarsi al mezzo dei centesimi addizionali.

Dalle premesse considerazioni emerge la conseguenza che la Deputazione provinciale di Molise collo stanziamento fatto nel bilancio del 1866 del Comune di Pozzilli delle L. 958,72 come sua quota nel concorso dei ratizzi, volle attuare un modo di provvedere alle spese provinciali che in detto anno 1866 era cessato e se ne surrogò un altro dei centesimi

1064. Secondo la legge organica sopra citata, nessun limite era segnato alle sovrimposte provinciali, come del pari nessuno ne era segnato per le sovrimposte comunali: la tassa di ricchezza mobile e quella fondiaria erano egualmente suscettibili di sovrimposta, a condizione che gravasse ugualmente su tutti i due tributi, fondiario e mobiliare, ed in pari proporzione (1).

Nell'articolo 10 del progetto il barone Ricasoli proponeva che la sovrimposta alle contribuzioni dirette, stabilita dalle Provincie e dai Comuni per far fronte alla deficienza dei loro bilanci, dovesse colpire con eguale proporzione tutte le contribuzioni dirette.

E questa disposizione era accettata dalla Commissione parlamentare che riferì sul progetto che divenne poi la legge in vigore.

« La massima che si verrebbe a sancire è conseguenza naturale di quell' eguaglianza innanzi all' imposta che è uno dei principii fondamentali del reggimento costituzionale. Cotesta eguaglianza non esiste appieno allorquando alla deficienza dei bilanci venga sopperito a spese di taluni piuttosto che di altri contribuenti. Che se l'imposta deve essere uguale per tutti i cittadini, preme sopratutto che questa uguaglianza sussista fra coloro che debbono pagare l' imposta e coloro che la decretano, giacchè nell' interesse di questi ultimi sta una sicurtà in favore dei contribuenti. Pongasi che l'aumento del contributo cada sopra i possidenti di terre, non su coloro che per altro titolo contribuiscono all'imposta diretta; se il voto di questi ultimi fosse preponderante nei Consigli, l'imposta non verrebbe decretata da quegli che la pagano. Questa condizione di cose potè finora aver luogo nelle antiche Provincie. Noi non abbiamo creduto che essa debba continuarsi, nè introdursi là dove pur anco non esista. Sui temperamenti di equità che poterono suggerirla, debbono prevalere i principii costituzionali che furono dinanzi accennati. L' eguale proporzione fra tutte le contribuzioni dirette concorrerà colle altre disposizioni a moderare i Consigli provinciali, qualche volta troppo corrivi a stabilire le imposte » (2).

1065. Però, come già si avvertì parlando delle sovrimposte comunali, la regola dell' illimitata facoltà di sovrimporre ai tributi erariali trovò presto anche per le Provincie un'eccezione in riguardo alla tassa di ricchezza mobile, che gravi necessità finanziarie dello Stato tendevano a rendere esclusivamente governativa.

---

addizionali pel combinato disposto degli articoli 173 e 252 della legge comunale 20 marzo 1865, ondechè una tale decisione deve essere annullata siccome contraria alla legge, e fondato si presenta il richiamo del Comune di Pozzilli ».

(1) Art. 230, legge com. e prov.

(2) Relazione Buoncompagni presentata nella tornata 20 giugno 1863.

Infatti pochi mesi dopo la promulgazione della legge comunale e provinciale, un decreto legislativo sottraeva interamente alla sovrimposta tutti i redditi mobiliari dipendenti da stipendi, pensioni ed altri assegni fissi pagati dal Tesoro per conto erariale; e nello stesso tempo per gli altri redditi mobiliari la sovrimposta comunale e provinciale veniva limitata al 50 per cento del tributo governativo, da ripartirsi fra Provincie e Comuni, *in modo però che le prime non potessero oltrepassare il 25 per 100* (1).

Più tardi vennero ancora esentati dalla sovrimposta in modo assoluto anche i redditi provenienti da stipendi, pensioni ed altri assegni fissi pagati dalle Provincie e dai Comuni (2); e in tal esenzione si compresero posteriormente i redditi derivanti dai titoli del debito pubblico e tutte indistintamente le annualità e gli interessi pagati dallo Stato o per conto dello Stato da qualunque persona e in qualunque luogo, così all'estero come all'interno (3).

E infine la sovrimposta sugli altri cespiti di ricchezza mobile ancora rimasti suscettibili di essere colpiti, veniva limitata al 40 per 100 fra le Provincie e i Comuni, anzichè al 50 per 100 (4).

1066. Poco rimaneva alle Provincie a sovrimporre sui redditi di ricchezza mobile, dopo le accennate limitazioni; ma presto anche quel poco fu tolto colla legge del 1870, la quale sottrasse interamente la ricchezza mobile alla sovrimposta delle Provincie e dei Comuni (5).

La sovrimposta si riversò quindi dopo il 1870 sul tributo fondiario, e la sola preprietà immobiliare, senza garanzie e senza limiti, dovette contribuire per far fronte alle spese provinciali, per la naturale condizione delle cose sempre in via di aumento, fino al punto da rendere non più sopportabile tanto aggravio, reso ancora più duro dalla crisi agraria che seguì passo passo l'aumento stesso.

1067. Quando recentemente si discusse nel Parlamento l'importantissima legge sulla perequazione fondiaria, si ravvisò necessario includere in quella legge una disposizione tendente se non a diminuire, ad impedire almeno per l'avvenire l'aumento della sovrimposta.

1068. Premesso questo rapido cenno della legislazione sulle sovrimposte provinciali, e accennate così le modificazioni fatte al

---

(1) Decr. legisl. 20 giugno 1866, n. 3023, art. 5 e 15.

(2) Art. 16, legge 28 maggio 1867, n. 3717.

(3) Leggi 17 luglio 1868 e legge 26 luglio stesso anno.

(4) Legg. cit. ivi.

(5) Legge 11 agosto 1870, all. O.

primitivo sistema accettato dalla legge organica sull' amministrazione delle Provincie — diremo ora quale sia l'ordinamento della sovrimposta nella legislazione vigente.

Sezione II.

La sovrimposta provinciale, la sua misura e i suoi limiti secondo le ultime leggi.

1069. *La sovrimposta provinciale si applica al solo tributo fondiario (tasse terreni e tasse fabbricati).*
1070. *Le sovrimposte sono applicabili nel caso di insufficienza delle altre rendite ordinarie.*
1071. *Le sovrimposte dovranno sempre colpire in uguale proporzione i due tributi fondiarii.*
1072. *Concorso dei Comuni e delle Provincie nell'applicazione della sovrimposta.*
1073. *La provincia non aveva limite nell'applicazione della sovrimposta.*
1074. Segue.
1075. *Distribuzione delle sovrimposte fra la Provincia e il Comune. Preferenza data alla Provincia.*
1076. *La Provincia poteva sovrimporre tanto da non lasciare al Comune possibilità di sovrimporre entro il limite legale.*
1077. *Diritto dei Comuni di opporsi all'aumento delle sovrimposte provinciali.*
1078. *Art. 192 della legge comunale modificato dalla legge del 1874.*
1079. *Nuovo limite alle sovrimposte provinciali stabilito dalla legge del 1886.*

1069. Il diritto nella Provincia di « sovrimporre centesimi addizionali alle imposte dirette » è limitato alle sole imposte dirette governative fondiarie, cioè alla tassa sui terreni e a quella sui fabbricati.

Nessun'altra sovrimposta può all'infuori di questa essere applicata.

1070. Sta però sempre il principio stabilito dalla legge provinciale per cui all'applicazione delle sovrimposte non può farsi luogo se non nel caso di insufficienza delle rendite ordinarie (1).

(1) Non poche sono però le Provincie che mancano di entrate proprie patrimoniali. « Abbiamo sott'occhio più rendiconti provinciali e ne prendiamo tre a caso di regioni diverse. Nel bilancio della Provincia di Forlì troviamo (in cifre tonde) che le rendite *patrimoniali* ammontano a lire 1500, mentre la sovrimposta sale a lire 858 mila; nel bilancio di Arezzo la rendita è di lire 1200 e la somma votata come sovrimposta giunge a lire 490 mila. Nella Provincia di Udine le rendite patrimonali ammontano a 72 lire, esclusa la rendita delle erbe sulle strade provinciali, e la sovrimposta raggiunge le 760 mila lire ». Serpieri e Silvagno, *Comm. alla legge comun. e prov.*, art. 173.

1071. Ugualmente immutato è rimasto il principio che cioè la sovrimposta debba colpire in eguale proporzione le due forme di tributo fondiario, non avendo in questa parte le leggi posteriori ancora in vigore, derogato al precetto contenuto nella legge comunale e provinciale.

1072. In qual modo però è regolato il concorso delle Provincie e dei Comuni nella applicazione della sovrimposta?

La legge comunale e provinciale aveva voluto un'eguaglianza assoluta di trattamento: non essendo infatti prestabilito limite alcuno nè alle sovrimposte comunali nè alle provinciali, Comune e Provincia potevano attingere liberamente a questa entrata, senza che nel concorso potesse verificarsi preferenza di una parte a danno dell'altra (1).

Il limite a sovrimporre venne di poi, e, per la prima volta per la legge del luglio 1866, quando, modificato il sistema tributario dello Stato, fu modificato anche di conseguenza quello dei Comuni e delle Provincie: e il limite a sovrimporre rifletteva solo la ricchezza mobile, in quanto gli uni e le altre non ne potevano oltrepassare il 25 per 100; ma essendo cessata quindi tale forma di sovrimposta non è il caso di occuparsi più di esso limite.

Per la sovrimposta fondiaria delle Provincie nulla fu detto; mentre al contrario fu stabilito riguardo ai Comuni, che non potessero d'allora in poi esercitare la facoltà di sovrimporre sulle contribuzioni dirette, al di là del 100 per 100 del tributo diretto, se non a condizione che a ciò fossero stati autorizzati dalla Deputazione provinciale, e che avessero applicato determinate tasse locali.

Ora dal giorno in cui venne limitata la sovrimposta a favore dei Comuni, sorsero difficoltà e dubbi sul modo di regolare il concorso dei Comuni stessi e della Provincia. Poteva invero ritenersi ancora illimitato il diritto della Provincia a sovrimporre? E nel caso che fosse illimitato, questo diritto poteva spingersi al punto da assorbire anche tutto il 100 per 100 dell'imposta principale, in modo che i Comuni potessero essere costretti ad eccedere il limite normale della sovrimposta e a sottoporsi alla relativa procedura e alla previa applicazione delle tasse locali obbligatorie?

1073. Il Consiglio di Stato, ritenne costantemente che secondo quella legislazione ai Consigli provinciali non era imposta alcuna limitazione nella facoltà d'imporre centesimi addizionali. — « Infatti, nell'art. 173 della legge comunale e provinciale 20 marzo 1865 si stabiliva, che in caso d'insufficienza delle rendite ed altre entrate, alle spese provinciali si supplirà con centesimi addizionali alle imposte dirette senza apporvi limite, e perciò non poteva am-

(1) Art. 173 e 168, legge comun. e prov.

mettersi restrizione di sorta, finchè una legge posteriore non l'avesse determinato in modo chiaro e preciso. Ora questa disposizione mancava nelle leggi posteriori fino al 1886. Una limitazione non poteva in alcun modo dedursi dall'art. 20 del decreto del 28 giugno 1866, a termini del quale, se i centesimi addizionali tra la Provincia ed i Comuni eguagliano l'imposta principale dello Stato, si negava solo ai Comuni la facoltà di eccedere questo limite se non alle condizioni ivi indicate.

La stessa limitazione non poteva dai Comuni estendersi alle Provincie, sia perchè si sarebbe trattato di derogare alla facoltà illimitata conceduta dalla legge comunale, il che avrebbe richiesto una disposizione precisa, come pure perchè il legislatore l'avrebbe espressamente dichiarato nell'art. 20 del quale si tratta, come lo stabilì esplicitamente nell'art. 15 riguardo alla ricchezza mobile, se tale fosse stata la sua volontà » (1).

1074. Questa conclusione ci pareva rigorosamente legale, fino a che la legge del 1886 non venne ad immutare (come diremo più avanti) la posizione giuridica. Vi si ribellava invece il Conti nelle sue *Questioni di diritto comunale* (2).

Tanti limiti imposti ai Comuni, egli esclamava, perchè non sorpassino, se non in casi estremi, il limite legale nello sovrimporre, ed invece piena libertà alla Provincia; creata la Deputazione provinciale custode della legge, acciocchè i Comuni inconsideratamente non eccedano, e alle Provincie piena facoltà di sovrimporre a loro talento! È il caso di dire, *quis custodiet ipsos custodes?*

Ma queste potevano essere giuste censure alla legge, non valide ragioni per interpretarla diversamente. E nel campo del diritto costituito erano davvero poveri gli argomenti dedotti a sostegno di un'interpretazione contraria a quella data dal Consiglio di Stato: concretandosi tutti in questo unico che cioè l'art. 20 citato del Decreto del 1866 contenesse, contro il chiaro tenore letterale, una limitazione estensibile tanto ai Comuni quanto alle Provincie (3).

---

(1) Cons. di Stato, 29 marzo 1869 (Astengo, *Nuove Illustrazioni*, 1870); Cons. di Stato, 4 luglio 1871, 4 aprile 1871 (*La Legge*, II, anno 1871, p. 292, 332); Cons. di Stato, 4 febbraio 1874 (*La Legge*, II, anno 1874, p. 151). App. Palermo, 22 novembre 1872, comune di Canicattì c. Prefetto, Pres. Dep. Prov. di Girgenti (*Circolo Giuridico*, IV, p. 41).

(2) Conti, *Question. di diritto comunale*, p. 650.

(3) Ecco il testo letterale della disposizione citata: « Quando i centesimi addizionali provinciali o comunali, sull'imposta fondiaria giungano complessivamente a pareggiare l'imposta principale governativa, *i Comuni non potranno aumentare* ancora centesimi addizionali sulla fondiaria, se non ottenendone speciale autorizzazione dalla Deputazione provinciale, e sempre che nel tempo stesso sperimentino le tasse sul valore locativo... ». Decreto legislativo 28 giugno 1866, n. 3023, art. 20.

« È stato posto indubbiamente un limite alle sovrimposte fondiarie, e questo limite è stato concesso di varcare in qualche caso ai Comuni; alla Provincia mai — perchè la legge tace. — Nè si poteva, nè si doveva fare una simile concessione, perchè ciò sarebbe stato esiziale alla pubblica ricchezza, perchè già largamente si era provveduto per la Provincia lasciandole una facoltà assai lata di attingere alla sovrimposta fondiaria; mentre al contrario era pur necessità concedere talora qualche cosa ai Comuni, essendosi lasciato alla Provincia la potestà di assorbire anche intieramente la sovrimposta fondiaria fino al limite massimo e quindi potendo facilmente avvenire che niun campo a sovrimporre più fosse aperto ai Comuni entro il limite stesso. Per conseguenza concludiamo su questa questione, dicendo che i pareri del Consiglio di Stato, i quali hanno sancita la sentenza opposta ci sembrano assolutamente errati; che anzi se li abbiamo detti più sopra troppo rigidamente attaccati alla lettera della legge, crediamo ora non inopportuno ed avventato l'affermare, che mentre sono affatto contrari allo spirito, sono forse anche contrari alla lettera dell'articolo 20 sopra esaminato, abbenchè sulle espressioni usate nel medesimo, pretendano appoggiare esclusivamente la risoluzione che hanno dato della nostra questione » (1).

Se ciò fosse vero, si sarebbe dovuto conchiudere che le leggi anteriori al 1886 avevano fatto una condizione più favorevole ai Comuni che non alle Provincie, conseguenza a cui si ribellava l'intera economia della legge.

1075. Non solo la Provincia non aveva limiti nell'applicazione della sovrimposta, ma nel concorso dei Comuni e della Provincia essa era preferita in questo senso che per la prima attingeva a questo cespite.

Il Comune sovrimponeva sul limite normale per quel tanto che sopravvanzava alla Provincia: e non poteva eccedere il 100 per 100 (compresa la propria sovrimposta e quella provinciale) se non uniformandosi alle norme speciali tracciate dalla legge per l'eccedenza del limite normale (2).

---

(1) Conti, op. cit., ivi.

(2) « Non v'ha disposizione di legge che restringa ad un determinato limite la facoltà della Provincia di sovrimporre centesimi addizionali all'imposta fondiaria.

In conseguenza i Comuni non sono fondati a richiamarsi, se, attesa questa illimitata facoltà della Provincia, troppo ristretto rimanga il margine loro lasciato di sovrimporre al principale della fondiaria, e non possano aumentare più oltre la sovrimposta se non ottemperando al prescritto degli art. 20 del regio decreto 28 giugno 1866, 8 della legge 26 luglio 1868, n. 4513, e 15 della legge 11 agosto 1870, all. O, n. 5784 ».

Cons. di Stato, 4 aprile 1871, nn. 1111-612, dal Ministero adottato su ricorso del Comune di Canicatti (*Riv. Amm.*, ann. 1871, pag. 382).

1076. Come conseguenza delle cose fin qui dette, deriva che la Provincia poteva sovrimporre tanto da non lasciare al Comune più aperta la via alla sovrimposta entro il limite normale.

Una nota ministeriale, aveva stabilito espressamente che « la somma che i Comuni, entro il limite legale, possono sovrimporre ai tributi diretti, è quella che, tolta la quota deliberata dalla Provincia, rimane disponibile per raggiungere complessivamente fra la Provincia ed il Comune il 100 per 100 del tributo erariale » (1).

« Non potrebbe il Comune pretendere che la Provincia non assorba coll'eccedenza della sovrimposta provinciale anche la quota comunale, poichè tal quota non è assegnata al Comune in modo determinato, avendo esso i mezzi di provvedere altrimenti al suo bilancio, deliberando le altre imposte comunali autorizzate da altre leggi, onde anche così ripartire l'aggravio sopra gli altri contribuenti e sollevare alquanto i proprietari di beni stabili » (2).

1077. La legge comunale e provinciale conteneva una disposizione che parve poco pratica, quando illimitato essendo il diritto di sovrimporre tanto nei Comuni che nelle Provincie, il relativo concorso difficilmente poteva essere causa di attriti considerevoli; e che invece potè essere provvido ritegno e freno contro l'eccessivo aumento della sovrimposta provinciale a scapito di quella comunale.

La disposizione accennata era così concepita: « Contro le deliberazioni dei Consigli provinciali che ne aumentino la sovrimposta, avranno facoltà di ricorrere al Prefetto i Comuni che insieme paghino il decimo delle contribuzioni dirette imposte alla Provincia » (3).

1078. Nell'intento poi di rendere più efficace questo controllo, colla legge del 14 giugno 1874 la disposizione suddetta era stata modificata come segue:

« La facoltà concessa ai Comuni dalla seconda parte dell' articolo 192 della legge 20 marzo 1865, n. 2249, di ricorrere ai Prefetti contro le deliberazioni dei Consigli provinciali che ne aumentino l'imposta, è accordata quando i Comuni ricorrenti insieme paghino il ventesimo delle contribuzioni dirette imposte alle Provincie, e siano in numero non minore di dieci » (4).

I commentatori della legge comunale Serpieri e Silvagno, non tenendo conto di questa modificazione, censuravano come inutile

---

(1) Nota del Ministero dell'Interno 26 ottobre 1874 (*Manuale degli Amministratori,* anno 1874, pag. 348).

(2) Parere 4 luglio 1871 e 4 aprile 1871 (*Legge*, II, 1871, pagg. 292, 332).

(3) Art. 152, legge Comm. e prov.

(4) Art. 7, legge 14 giugno 1874, n. 1761.

questo controllo « come cosa niente pratica e un po' indefinita perchè non sono i Comuni che pagano ma i contribuenti » (1); ma ritenute le cose premesse, era evidente che al pari dei contribuenti erano interessati i Comuni a mantenere le sovrimposte provinciali in limiti non eccessivi, ricadendo in sostanza su essi Comuni le conseguenze degli aumenti eccessivi.

1079. La nuova legge del 1886 sulla perequazione fondiaria, ha però ancora modificato il sistema della sovrimposta, specialmente nei rapporti fra Comune e Provincia.

Eccone le disposizioni:

« La facoltà nelle Provincie e nei Comuni di sovrimporre ai sensi della legge 20 marzo 1865, n. 2248, all'imposta erariale sui terreni e fabbricati, è limitata complessivamente a 100 centesimi per ogni lira d'imposta principale.

« Salvo gli effetti delle disposizioni contenute negli art. 52 e 53, tale limite non può essere oltrepassato che per legge speciale.

« I Comuni e le Provincie possono mantenere i centesimi addizionali di sovrimposta ai terreni e fabbricati ammessi nei loro bilanci, purchè non eccedano il limite medio rispettivamente raggiunto nei bilanci 1884-85-86.

« Le relative deliberazioni dovranno essere approvate, quanto ai Comuni dalla competente autorità tutoria, e quanto ai Consigli provinciali per Decreto reale, sentito il Consiglio di Stato.

« Restano ferme le condizioni richieste dall'art. 15 della legge 11 agosto 1870, n. 5784, allegato *O*, e quelle dell'art. 3, della legge 14 giugno 1874, n. 1961.

« Le spese che le Provincie votassero, a titolo di anticipazione per l'accelerata formazione del catasto, giusta l'art. 47, non saranno prese a calcolo nel determinare i limiti dell'imposta fondiaria provinciale, fissati dagli art. 50 e 52.

« A misura che le spese suddette saranno rimborsate dallo Stato, la somma del rimborso andrà in diminuzione della sovrimposta votata nell'anno » (2).

Consta pertanto:

1° Che a termini dell'art. 50 della legge 1° marzo 1886, occorre una legge speciale per eccedere il limite legale della sovrimposta, quando le nuove sovrimposte provinciali e comunali eccedono per la prima volta complessivamente, i cento centesimi per ogni lira d'imposta principale.

2° Che l'obbligo di provocare tale legge speciale, incombe

---

(1) Serpieri e Silvagno, *Comm. alla legg. com. e prov.*, cit. ivi.
(2) Art. 50, 52, 53 della legge 1° marzo 1886.

ai Comuni, ove siano essi che dopo quanto fu preso dalla Provincia sui cento centesimi, siano obbligati ad eccedere il limite legale.

3° Che i Comuni e le Provincie, i quali alla pubblicazione della legge 1° marzo 1886, già avevano oltrepassato il limite legale, potranno mantenere anche in avvenire la eccedenza, ora ristretta al limite medio rispettivamente raggiunto nei bilanci 1884-85-86, e purchè le relative deliberazioni siano approvate, quanto ai Comuni, dalla competente autorità tutoria, e quanto alle Provincie, per Decreto reale, sentito il Consiglio di Stato.

4° Infine che ove Provincie e Comuni di cui al precedente n. 3, abbiano da eccedere anche il limite medio del triennio 1884-85-86, dovranno provocarne l'autorizzazione con legge speciale (art. 50), eccezione fatta per quelle sole Provincie, le quali dovessero impiegare cotale eccedenza nelle spese per l'accelerata formazione del catasto (art. 53) (1).

La nuova legge non ha però risoluta espressamente una questione, che doveva sorgere certamente nell'applicazione della legge e nell'urto degli interessi fra Comune e Provincia.

Abbiamo riferita la giurisprudenza formatasi nell'interpretazione delle leggi anteriori a quella del 1° marzo 1886, e per la quale erasi ritenuto che il limite normale del 100 per 100 imposto complessivamente alla Provincia e al Comune, doveva intendersi nel senso che cioè la Provincia avea diritto di attingervi a preferenza dei Comuni, ai quali rimaneva quel tanto del 100 per 100 non assorbito dalla Provincia, e con facoltà nei Comuni di ricorrere alla Deputazione per essere autorizzata all'eccedenza sul limite normale.

Questa opinione era giustificata dai seguenti principali riflessi, cioè che la Provincia non aveva altre tasse di ordine e applicazione generale da potere sostituire alla sovrimposta, e che per legge non era ad essa negato di eccedere il limite normale, mentre il contrario accadeva pei Comuni.

La nuova legge, a parere nostro, ha completamente mutato il sistema, o almeno la prima interpretazione non è più attendibile, e urterebbe contro quelle stesse necessità, che secondo le leggi precedenti, potevano giustificare la prima interpretazione. Cessata la facoltà nel Comune di sovrimporre oltre il limite normale, ragion vuole che l'uguaglianza fra Comune e Provincia sia ristabilita: e il fondamento di questa opinione si ha nelle disposizioni transitorie contenute nella nuova legge 1° marzo 1886, secondo le quali, tanto i Comuni che le Provincie, potranno mantenere nei loro bilanci la sovrimposta anche oltre il limite complessivo del

---

(1) Circ. Min. Finanze (Direz. gen. delle imp. dir.), Div. 3ª, nn. 29481-6513, 14 agosto 1886 (*Man. degli Amm.*, XXV, 258).

100 per 100, purchè non ecceda il limite medio rispettivamente raggiunto nei bilanci 1884-85-86 (1).

In questo caso l'interpretazione antica potrà ancora essere accolta, quando si tratti di Provincie e Comuni, che complessivamente non abbiano ecceduto nel triennio il 100 per 100, e, si noti bene, per la sola porzione che mancasse a raggiungere il limite normale.

Come si vede, il contraccolpo della nuova limitazione alla sovrimposta, questa volta si è esteso anche alle Provincie e non ai soli Comuni: nè diversa interpretazione può darsi alle nuove disposizioni, nè a questa il tenore letterale delle medesime, ripugna menomamente.

Nei rapporti tra Comune e Provincia, lo *stato di fatto* nel triennio, è diventato la base di una nuova *condizione di diritto* (2).

CAPO II.

Tributi speciali a favore delle Provincie per la costruzione e conservazione delle strade provinciali. Le quote di concorso. — I pedaggi.

1080. *Fondo speciale per la costruzione delle strade provinciali.*
1081. *La legge 20 marzo 1865.*
1082. *Gli elenchi delle strade provinciali.*
1083. *La spesa della costruzione e conservazione è a carico delle Provincie. Fondo speciale: quote di concorso dello Stato, e pedaggi.*
1084. *Le* quote di concorso *dello Stato.*
1085. *La legge 27 giugno 1869 — Quote di concorso dello Stato.*
1086. *Quote di concorso dei Comuni.*
1087. *La legge 30 maggio 1875.*
1088. *La legge 23 luglio 1881.*
1089. *I* pedaggi.
1090. *Limitazioni imposte alle tasse di pedaggio. Proposta di estenderne l'applicazione. Discussioni parlamentari.*
1091. *Abolizione dei pedaggi a favore della Provincia sulle strade nazionali.*
1092. *Sotto quali condizioni siano ancora ammessi i pedaggi sulle strade provinciali.*
1093. *I pedaggi sono essenzialmente temporanei.*

---

(1) Art. 51, legge 1° marzo 1886.

(2) Ved. G. B. CERESETO, *Il Comune nel diritto tributario*, vol. II, tit. VII, n. 461.

1080 Alla conservazione delle strade provinciali, analogamente a quanto vedemmo verificarsi per le strade proprie del Comune (strade ordinarie ed obbligatorie) e a quelle sottoposte semplicemente alla sua vigilanza (strade vicinali), la Provincia provvede, valendosi di speciali risorse costituite dalle quote di concorso dello Stato, e dai pedaggi.

1081. Alle strade nazionali tengono dietro per importanza le provinciali; e la legge determina i criterii per l'assegnazione delle strade a tale categoria, i quali sono in sostanza desunti dalla speciale destinazione della strada.

A termine della vigente legge sui lavori publici sono provinciali :

Le strade che servono alla più diretta comunicazione fra il Capoluogo di una Provincia e quelli delle Provincie limitrofe;

Quelle che dal Capoluogo di una Provincia conducono ai Capoluoghi dei Circondarii in cui è divisa;

Quelle che collegano i Capoluoghi di Provincia o di Circondario coi vicini porti marittimi più importanti ;

Quelle che sono riconosciute di molta importanza per le relazioni industriali, commerciali ed agricole della Provincia, o della maggior parte di essa, purchè facciano capo a ferrovie, a strade nazionali, o almeno ad un Capoluogo di Circondario della stessa o di altra Provincia (1).

1082. I Consigli provinciali dovevano deliberare entro un anno dalla pubblicazione della legge del 1865, sulla classificazione

(1) Art. 13, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

delle strade provinciali comprese nelle rispettive Provincie, e formarne quindi l'elenco da pubblicarsi in tutti i Comuni della Provincia.

« L'approvazione definitiva di questo elenco, promossa dopo un mese dalla pubblicazione, sarà fatta per Decreto reale, sentito il Consiglio Superiore dei Lavori Pubblici, ed anche il Consiglio di Stato nel caso che sieno insorti reclami di Comuni. Però col Decreto reale non poteva farsi alcuna variazione che non fosse stata prima comunicata al Consiglio provinciale per averne il parere.

Per ogni modificazione successiva degli elenchi delle strade provinciali si osserveranno le medesime formalità » (1).

Allorchè avvenga l'esclusione di una strada dal novero delle provinciali, essa passerà col principio dell'anno successivo nella classe delle comunali, rimanendo perciò a carico delle singole comunità che attraversa, o di vari Comuni riuniti in consorzi.

Le deliberazioni dei Consigli provinciali a tale effetto non saranno approvate, se non sentiti i Consigli dei Comuni interessati, e costituito, ove occorra, il Consorzio a norma della legge.

1083. La costruzione, la sistemazione e la conservazione delle strade provinciali e delle opere che le corredano sono a carico delle Provincie nelle quali sono aperte, ovvero di più Provincie riunite in consorzio facoltativo od obbligatorio (2).

A queste spese le Provincie sopperiscono colle attività dei loro bilanci, costituite nella massima parte dal prodotto delle sovrimposte, e col prodotto di attività speciali destinate esclusivamente a ciò, vale a dire colle quote di concorso dello Stato e coll'applicazione delle tasse di pedaggio. Parleremo ora delle une e delle altre.

1084. È di interesse generale che alla costruzione delle strade

---

(1) Art. 14, legge citata.

Le condizioni per le quali una strada possa dichiararsi provinciale sono tassativamente stabilite dalla legge. È quindi revocabile il Decreto reale, che in mancanza di tali condizioni abbia ritenuta una strada compresa nella categoria delle provinciali (Parere del Consiglio di Stato, 23 dicembre 1876).

E una tal massima è perfettamente giuridica e giusta. La classificazione delle strade provinciali può modificarsi, ma devono rigorosamente osservarsi le norme espressamente sancite dalla legge.

Così di regola, qualunque modificazione deve essere preceduta da deliberazione del Consiglio provinciale, e la proposta deve pubblicarsi in tutti i Comuni della Provincia per poter dar luogo ai reclami opportuni prima che intervenga un provvedimento governativo.

Naturalmente poi gli oneri della Provincia in relazione alla strada di sua pertinenza, cominciano solo dal giorno in cui sia avvenuta la classificazione nei modi e forme volute dalla legge

Vedasi in questo senso un recente parere del Consiglio di Stato in data 29 novembre 1882.

(2) Art. 37, legge citata.

provinciali concorra lo Stato: e questo concorso non mancò davvero alle Provincie dopo la pubblicazione della legge del 1865.

Sopratutto nelle Provincie meridionali urgeva che si desse opera alla formazione di una completa rete stradale, e il Governo vi concorse con estrema larghezza, fino al punto di assumere direttamente l'iniziativa e la cura della costruzione.

1085. Con una legge del 1869 si stabilì che sarebbero state intraprese e compiute nelle Provincie meridionali continentali le strade provinciali più necessarie.

Le strade provinciali a questo effetto venivano divise in tre serie distinte, cioè:

Strade da costruirsi per cura dello Stato, il costo delle quali sarà a carico per tre quarti dello Stato e per un quarto della Provincia;

Strade da costruirsi per cura dello Stato, il costo delle quali sarà a carico per metà dello Stato, e per metà della Provincia;

Strade da costruirsi per cura e a spese della Provincia, col sussidio dello Stato in ragione di un terzo della spesa e colla contribuzione dei Comuni interessati (1).

Questo maggiore o minore concorso dello Stato ha la sua ragione nella maggiore o minore urgenza, nell'interesse pubblico all'apertura delle relative strade.

Le Provincie nel cui territorio sono poste le strade provinciali della prima serie dovevano stabilire nei loro bilanci le somme necessarie perchè rientrasse nelle casse dello Stato nel periodo di dieci anni la parte loro attribuita del costo delle strade stesse. — L'iscrizione di tali spese nei bilanci provinciali veniva dichiarata obbligatoria.

Per le strade della terza serie, la cui costruzione era lasciata alle Provincie, col concorso dello Stato e dei Comuni, la legge aveva provveduto col dichiarare obbligatorie a carico dei Comuni le relative spese, ed obbligatorio del pari il concorso dei Comuni (2).

1086. La quota complessiva di concorso da assegnarsi ai Comuni e da pagarsi in sette anni per le strade della terza serie doveva essere determinata in ragione non maggiore di un terzo dal Consiglio provinciale, da ripartirsi fra i Comuni medesimi mediante costituzione di concorsi obbligatori da promuoversi dalla Deputazione provinciale. In caso di contestazione sia sulla deter-

---

(1) Art. 2, legge 27 giugno 1869, n. 5147.
Per tutte quante le strade delle tre serie si dichiararono applicabili le disposizioni degli art. 17, 18, 19 e 20 della legge sulle strade obbligatorie (art. 18, legge citata).

(2) Art. 6 e 7, legge 27 giugno 1869, citata.

minazione della quota complessiva che sulla ripartizione di questa in contingenti comunali, doveva provvedersi coll'applicazione degli art. 45 e 46 della legge sui lavori pubblici.

I Comuni potevano contribuire alla costruzione di queste strade mediante un fondo speciale costituito secondo il disposto degli art. 2, 3, 4, 5, 6 e 7 della legge sulle strade obbligatorie, esclusi i pedaggi e i sussidi dello Stato e delle Provincie (1).

1087. Per facilitare l'attuazione della legge 30 agosto 1868 nelle Provincie più deficienti di viabilità una successiva legge del 1875 aggiunse un nuovo elenco alle tre serie di strade da intraprendersi o compirsi coll'accennato sistema di esecuzione e concorso obbligatorio (2).

Il periodo di tempo entro cui lo Stato doveva essere rimborsato delle quote dallo stesso anticipate, ma dovute dalle Provincie per la costruzione delle strade della 1ª e 2ª serie fu portata da dieci a quattordici anni.

Le strade della terza serie dovevano essere eseguite dalle Provincie col concorso dei Comuni e dello Stato. Le Provincie e i Comuni dovevano provvedere mediante stanziamenti obbligatorii da ripartirsi sopra otto bilanci.

Naturalmente poi si dichiarava cessato il sussidio accordato dalla legge 30 agosto 1868 a quelle strade comunali obbligatorie che per effetto della nuova legge passavano fra le provinciali, limitatamente però ai sussidii relativi a quei lavori che per gli effetti della legge stessa erano messi a carico dello Stato e delle Provincie (3).

1088. Con altra legge del 1881 si aggiungevano nuove strade a quelle già rese obbligatorie dalle leggi precedenti (4); coordinando anche i nuovi lavori stradali con quelli di bonifica e risanamento.

Basti aver accennato sommariamente a queste leggi che più specialmente regolarono il concorso dello Stato nelle opere stradali della Provincia.

1089. Diremo ora dei pedaggi che la legge ha autorizzato le Provincie ad imporre sulle strade, e che rappresentano una vera imposta, il cui prodotto è destinato appunto a rimborsare l'amministrazione delle spese incontrate per la costruzione delle strade.

1090. Questa forma di imposta fu accettata con molte limitazioni dalle leggi vigenti: e il Parlamento si dichiarò sempre

(1) Art. 8 e 9, legge citata.
(2) Legge 30 maggio 1875, n. 2521, art. 1.
(3) Art. 10, legge citata.
(4) Legge 23 luglio 1881, n. 332.

avverso a farne una più larga applicazione, anche quando più urgente era la necessità di venire in soccorso alla finanza delle Provincie.

Così quando si discusse il progetto che divenne poi la legge del 14 giugno 1874, concernente l'avocazione allo Stato dei quindici centesimi dell'imposta sui fabbricati già assegnati alle Provincie, la Commissione (relatore l'on. Boselli) respinse la proposta di dare, sull'esempio dell'Inghilterra, nuovo e più largo incremento all'esazione dei pedaggi.

« Nella discussione generale due idee si sono manifestate: una riguardava la facoltà da concedersi alle Provincie di mettere un'imposta di pedaggio sulle strade ed altre opere pubbliche già esistenti; l'altra aveva per oggetto un contributo da domandarsi alle opere pie in certi ingenti spese che fanno le Provincie per intenti di beneficenza.

Occorre dire qualche cosa intorno alla proposta relativa ai pedaggi, tanto più che essa acquista un pregio anche maggiore dopo le parole colle quali dimostrò non osteggiarla l'onorevole Ministro delle finanze. In ordine a questa proposta, la Commissione fu unanime nel dichiarare che non accoglierebbe voto alcuno il quale accennasse anche solo ad una raccomandazione o ad uno studio in quest'ordine di idee.

Noi non siamo tratti a questa sentenza da alcuno degli antichi pregiudizi; noi comprendiamo che quando si tratta di compiere una nuova opera pubblica, il pedaggio può essere un mezzo opportunissimo per far concorrere in modo speciale coloro che particolarmente profittano dell'opera stessa; ma ci ripugnerebbe il vedere concessa alle Provincie la facoltà di stabilire pedaggi per quelle strade che già sono aperte, e talune da moltissimo tempo, alla libera circolazione delle persone e delle merci ».

Nè credeva la stessa Commissione degno di essere seguito l'esempio di altre legislazioni che avevano più largamente attinto a questa forma di imposta. « Noi abbiamo pensato che, adottando la proposta di concedere alle Provincie la facoltà di stabilire pedaggi sulle strade già esistenti, si avrebbero in Italia Provincie colla viabilità libera ed altre nelle quali la viabilità libera non esisterebbe! E queste ultime per avventura potrebbero essere quelle provincie dove si trova un minor numero di strade, che sono perciò meno ricche delle altre, e nelle quali i pedaggi avrebbero un effetto assolutamente contrario allo svolgimento dei veri interessi della produzione, al movimento locale e così alla ricchezza generale della nazione » (1).

---

(1) Discorso dell'on. Boselli, *rel.* sul progetto di legge per l'avocazione

1091. La legge sui lavori pubblici dichiarò « soppressi i pedaggi tuttavia esistiti a favore dello Stato e delle Provincie lungo le strade nazionali, ad eccezione di quelli per il varco dei fiumi o torrenti sopra chiatte o ponti natanti » (1).

Sulle strade nazionali nessun pedaggio è dunque più ammissibile, e sono anzi state revocate le anteriori concessioni di pedaggi fatte alle provincie su tali strade, eccettuati solo i pedaggi sui ponti natanti.

1092. Diverse disposizioni diede invece la legge pei pedaggi sulle strade provinciali.

A questo riguardo non furono tolte d' un colpo quelle antiche *regalìe*, che pure furono soppresse pienamente in ordine alle strade nazionali. Forse si pensò che, ristretti in determinati limiti quegli antichi avanzi di sistemi esautorati, fossero meno pericolosi, e che fosse una conciliabile misura di transizione l'abolizione degli uni e il mantenimento provvisiorio degli altri. In ogni modo non è lasciato un arbitrio sconfinato in proposito, ma sono invece date norme rigorose a salvaguardia di capricciosi impedimenti alla libera circolazione, riassunte nella seguente disposizione:

« L'istituzione dei pedaggi sui ponti e strade spettanti alla Provincia, come la relativa tariffa deliberata dai Consigli provinciali, dovranno essere approvate per Decreto Reale, sentito il Consiglio di Stato, e dovrà esserne fissata la durata al tempo presumibilmente necessario per indennizzare l' amministrazione provinciale delle spese incontrate per la costruzione di tali opere » (2).

1093. Come chiaramente appare dalla citata disposizione di legge, i pedaggi provinciali sono essenzialmente temporanei : carattere che hanno comune coi pedaggi conservati a favore dei Comuni sulle loro strade ordinarie ed obbligatorie.

1094. La durata dei pedaggi non è però limitata ad un numero d' anni preventivamente determinato, come fu fatto nella legge sulle strade obbligatorie comunali, ma in modo generico al tempo necessario per indennizzare la Provincia delle spese incontrate nella costruzione della strada.

Fu quindi a ragione deciso che, non essendo dalle leggi prescritto alcun termine tassativo di durata per la tassa di pedaggio, può la Provincia essere autorizzata ad imporre anche un pedaggio di 90 anni, quando ciò sia necessario pel rimborso delle ingenti spese

---

allo Stato dei 15 centesimi già assegnati alle Provincie (*Atti uff.* Camera dei Deputati — Tornata 13 maggio 1874).

(1) Art. 31, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

(2) Art. 38, legge cit.

di costruzione di una strada che serva a dar vita ad un'industria che altrimenti non potrebbe sorgere (1).

1095. Dal principio sopra stabilito che la istituzione dei pedaggi su ponti e strade provinciali non può essere approvata che per indennizzare l'Amministrazione provinciale delle spese sostenute per *la costruzione di tale opera*, consegue che non sono ammessibili pedaggi per indennizzo delle opere di *manutenzione* e *riparazione*, o pei lavori *eventuali di sistemazione* di ponti o di strade precedentemente costrutti. E a questo proposito ritenne il Consiglio di Stato che « sulla instituzione e concessione del pedaggio non potrebbe avere influenza la circostanza che la Provincia avesse già fatto assegnamento sulle somme che avrebbe potuto ritrarre dal pedaggio, facendone il relativo stanziamento nella parte attiva del proprio bilancio » (2).

1096. Tanto meno i pedaggi potranno essere istituiti come cespiti di rendita provinciale: una volta pagata la spesa, di per sè cessa il diritto ad esser conservato il pedaggio, il cui prodotto a parer nostro non potrebbe nemmeno essere impiegato a far fronte alle spese di costruzione di altra strada diversa da quella sulla quale viene imposto.

1097. Il diritto di riscuotere il pedaggio non potrebbe avere per conseguenza di rendere obbligatorio il transito sul ponte o sulle strade sottoposte a pedaggio (3).

1098. L'istituzione dei pedaggi sui ponti e strade spettanti alla Provincia, come la relativa tariffa deliberata dai Consigli provinciali, dovranno essere approvate per decreto reale, sentito il

---

(1) Cons. di Stato, 16 febbraio 1876. BUFALINI, *La pratica dei lavori pubblici*, Massimario, n. 508.

(2) Cons. di Stato, 5 agosto 1873 — adattato — Pedaggio sulla strada provinciale di Catania a Leonforte. e sull'altra da Fondachello a Santa Maria di Licodia (*Riv. Amm.*, XXVI, 433).

(3) Ma però, osserva a questo riguardo il BUFALINI: « la concessione del pedaggio potrebbe riuscire più o meno illusoria in riguardo agli effetti, qualora lo stesso Governo autorizzasse un transito diverso, che fosse chiesto ad uso pubblico, non tanto per abbreviare le distanze, quanto per evitare il pagamento di un pedaggio ritenuto troppo grave, sebbene legalmente autorizzato. Il Governo perciò dopo che avesse conceduta la facoltà di imporre il pedaggio per un certo tempo, e secondo una tariffa prestabilita, non potrebbe ritenersi sciolto da qualunque impegno, qualora ricevesse la domanda di altre concessioni non giustificate dalle circostanze, e rivolte a menomare la efficacia, se non a deludere lo scopo d'una concessione precedente, fatta a termine di legge. Finalmente la questione dovendosi risolvere nei rispetti della equità e della convenienza, non si può provvedere con una massima generale, ma conviene decidere nei singoli casi, tenendosi conto della condizione dei luoghi e del servizio pubblico o privato » — BUFALINI, *La pratica dei lavori pubblici*, art. 38.

Consiglio di Stato, e dovrà esserne fissata la durata in senso delle osservazioni fatte precedentemente.

1099. Ma che dovrà dirsi in ordine ai pedaggi stabiliti in forza delle leggi anteriori a quella sui lavori pubblici? I pedaggi sulle strade provinciali già costrutte, furono soppressi dalla nuova legge, o se ne permise la conservazione, a patto che si uniformassero alle condizioni imposte dalla legge attuale?

È certo che i pedaggi lungo le strade provinciali che esistevano prima della detta legge, non possono cadere nella soppressione stabilita dall'art. 31, in quanto che questo articolo non fu richiamato coi cinque successivi dall'art. 37, relativo alla costruzione delle strade provinciali. Non consegue però da questo che possano essere conservati in perpetuo; ma sia nuovo, o sia antico un pedaggio sulle strade provinciali, la sua esistenza è necessariamente subordinata alle norme stabilite dall'articolo 38, che ne limita la durata al tempo necessario ad indennizzare l'amministrazione delle spese incontrate per la costruzione dell'opera.

I pedaggi esistenti prima della promulgazione della vigente legge devono riguardarsi come un'istituzione nuova, e quindi sono sempre soggetti alle formalità prescritte dall'art. 38.

Quindi la rinnovazione della concessione di un pedaggio non può essere fatta senza che la relativa tariffa, che è una delle forme più essenziali della concessione, sia deliberata ed approvata di nuovo dall'autorità, cui per le vigenti leggi ne è data la competenza.

Il citato art. 38 della legge sui lavori pubblici, non ha fatto alcuna distinzione fra i ponti stabili spettanti alla Provincia, ed i ponti natanti, essendo tanto gli uni, quanto gli altri, compresi sotto la generica denominazione, di ponti soggetti egualmente alle forme prescritte dal detto articolo (1).

1100. Già abbiamo più sopra accennato che una strada provinciale può essere cancellata dall'elenco, ed essere annoverata tra le comunali, *rimanendo a carico delle singoli Comunità che attraversa*. Evidentemente però non cessa con questo il pedaggio istituito dalla Provincia, non essendo lo stesso incompatibile col regime delle strade comunali (2).

---

(1) Consiglio di Stato, 7 gennaio 1870, adottato. — Pedaggio sul ponte natante del fiume Secchia, in Provincia di Mantova (*Rivista Amministrativa*, XXVI, 435).

(2) Art. 15, legge 20 marzo 1865, all. *F*. — Cons. di Stato, 11 giugno 1875 (la *Legge*, anno 1875). — In questa decisione il Consiglio di Stato ritenne che nel caso avesse il Comune diritto di rivendicare a suo vantaggio la percezione del pedaggio, dovendosi considerare come accessorio della strada e come compenso degli oneri che il Comune viene ad assumere.

1101. Viceversa il passaggio d'una strada comunale nell'elenco delle provinciali, non fa cessare i diritti di pedaggio che vi fossero stati già legittimamente imposti dal Comune.

1102. Ed a questo proposito è pregio dell'opera riferire una recente decisione della Corte suprema di Torino, la quale mentre affermò il principio suesposto, ritenne che la nuova legge già più sopra citata, del 23 luglio 1881, non interdice nè esplicitamente, nè implicitamente i diritti di pedaggio sulle strade provinciali, ed in ogni caso non potrebbe la medesima avere effetto retroattivo sui pedaggi già regolarmente stabiliti prima di essa: confermando una precedente sentenza della Corte di appello di Genova.

« Ed invero, tutta la sostanza della ragione di censura, si fa consistere in ciò che, siccome per effetto della nuova legislazione stradale, più non può sussistere un diritto di pedaggio sopra una strada provinciale, così il pedaggio già istituito dal Comune sopra una strada, cessò *ope legis*, pel solo fatto della sua classificazione fra le provinciali.

Ma è ovvio il rispondere che a buona ragione la Corte genovese ritenne come la base della legislazione stradale, debba pur sempre ricercarsi nella legge generale del 20 marzo 1865, sui lavori pubblici, la quale, se colle leggi successive, e segnatamente con quella del 23 luglio 1881, fu in qualche parte modificata, specialmente nei modi e nella misura delle spese per nuove costruzioni, non può ritenersi abrogata e derogata in quelle disposizioni generali che nelle nuove leggi non sieno state espressamente contemplate e diversamente disciplinate, senza sconfessare tutti i principii più elementari di legislazione.

Ora, giustamente osservava la Corte di merito, che invano nelle nuove leggi si cerca un'esplicita disposizione, che i pedaggi legittimamente e regolarmente istituiti dai Comuni sulle loro strade obbligatorie, abbia dichiarato dover cessare, quando le strade stesse venissero ad essere classificate fra le provinciali.

I Comuni adempiendo all'obbligo loro imposto dalla legge del 30 agosto 1868, poterono provvedere ai mezzi di costruzione delle strade anche coll'imposizione di un pedaggio, come ne era loro fatta facoltà dalla legge stessa, e dalla precedente organica del 1865. Nella specie così fu fatto per la strada in questione che si trovò per tal modo costrutta, collaudata ed aperta al pubblico esercizio, col vincolo del pedaggio, prima che venisse pubblicata la legge del 23 luglio 1881, che dovette rispettare il fatto compiuto, ed anzi, provvedendo per le nuove costruzioni, non potè spiegare il suo impero relativamente ad una strada, che più non era da costruirsi.

Nè vale l'argomento che in contrario si adduce, che l'abolizione

del pedaggio è implicita nella disposizione della nuova legge del 1881, che i pedaggi più non ammette per le strade provinciali.

Imperocchè a tale riguardo giova anzitutto osservare che in detta legge, una siffatta esplicita proibizione non è scritta, e che se dal complesso delle sue disposizioni si volesse e si potesse argomentare implicitamente stabilita, sarebbe da applicarsi unicamente alle nuove strade provinciali, da costruirsi, mentre per i principii superiormente richiamati, non è da ammettersi che con una semplice disposizione di legge speciale, si voglia e si possa dal legislatore far retroagire la nuova legge, fino a sconvolgere tutta l'economia delle leggi preesistenti non espressamente abrogate, con patente disconoscimento, e con rovina manifesta di interessi pubblici e privati, con violazione e violenta scissura di contratti solennemente stipulati in antecedenza, in conformità ed all'appoggio di esplicite contrarie disposizioni delle leggi generali vigenti.

Senonchè a togliere ogni dubbio in proposito, soccorre la legge stessa, che dal ricorrente si invoca a sostegno del suo assunto, la quale, nell'art. 6, riferendosi evidentemente alle disposizioni del corrispondente art. 88, della ricordata legge 20 marzo 1865, e prevedendo il caso appunto del passaggio di una strada dall'una ad altra categoria, vuole rispettati e mantenuti in vigore dalla nuova amministrazione, a carico della quale passò la strada, i contratti per il mantenimento, miglioramento e nuova costruzione della strada, stipulati dalla precedente amministrazione, a carico della quale, pel mantenimento, miglioramento e costruzione, erano posti per legge.

La vera questione adunque, quale era stata posta dallo stesso De-Thierry sulla cessazione del pedaggio, pel fatto della mutata classificazione della strada, fu dalla Corte genovese esaminata diligentemente, con copia di argomentazioni svolte, ed in conformità di legge risolte negativamente: quindi le pretese violazioni di legge non s'incorsero punto, ed il ricorso vuol essere rigettato » (1).

1103. Quando invece si trattasse di passaggio di una strada provinciale nel novero delle nazionali, dovrebbe ritenersi cessato di pien diritto il pedaggio, non potendo lo stesso, per le ragioni sopra esposte, più continuare, a profitto della Provincia che perde la proprietà della strada, e con essa i diritti che vi sono inerenti, e non a profitto dello Stato, che l'acquista bensì, ma al quale dalla legge vigente è interdetto di imporre pedaggi sulle strade nazionali (2).

1104. Nessuna disposizione di legge, finalmente, vieta alla

---

(1) Cass. Torino, 10 agosto 1886 (*Eco di Giurisprudenza*, ann. 1887).
(2) Art. 31, legge 20 marzo 1865, all. *F*.

Provincia di alienare non il diritto di pedaggio in sè, ma il diritto a riscuoterlo, in base alla tariffa approvata legalmente, per via di appalto, o in altro modo analogo, come avviene in generale per la riscossione delle imposte indirette.

CAPO III.

Riscossione dei tributi provinciali.

1105. La legge 20 aprile 1871 mentre concentrava la riscossione delle imposte dirette comunali, provinciali e governative nell'*Esattore*, poneva questo ufficiale sotto la dipendenza del *Ricevitore;* e dava attribuzioni speciali ai due funzionari, in modo che per molti rispetti l'Esattore dipende dal Comune come il Ricevitore dalla Provincia.

Osserviamo subito però che se il Ricevitore è l'ufficiale esattore in diretta relazione colla Provincia, se egli fa i versamenti delle imposte alla Provincia, e tiene il servizio di cassa, di fronte ai contribuenti l'Esattore comunale come riscuote l'imposta principale governativa, riscuote pure esclusivamente la sovrimposta provinciale. E questo ci dispensa da un'ampia trattazione del tema relativo alla riscossione delle sovrimposte provinciali, perchè al riguardo sono applicabili le disposizioni di legge già commentate sotto il titolo della riscossione delle imposte dirette comunali.

1106. L'istituto delle Ricevitorie provinciali non era interamente nuovo nelle legislazioni anteriori alla vigente.

Nelle Provincie romane i Ricevitori erano chiamati « amministratori camerali » ed erano anche veri e propri Esattori nella rispettiva Provincia.

Nelle Provincie siciliane e napoletane erano conosciuti i « Ricevitori generali » che avevano attribuzioni analoghe ai nostri Ricevitori, e lo stesso avveniva nelle Provincie modenesi per mezzo dei « Ricevitori dipartimentali ».

Nelle altre Provincie tutte le attribuzioni inerenti alla riscossione erano esercitate dagli Agenti incaricati dell'esazione, i quali erano in rapporto diretto collo Stato, colla Provincia e coi Comuni.

1107. La legge del 20 aprile 1871 col mantenere l'ufficio dei Ricevitori, ebbe per intento non solo di stabilire un efficace controllo alle operazioni degli Esattori, ma di dare senza spesa, alla Provincia un Tesoriere proprio nel Ricevitore, come lo aveva dato al Comune nell'Esattore.

E nei rapporti colla Provincia, le funzioni del Ricevitore sono interamente modellate su quella dell'Esattore in confronto col Comune, tanto per ciò che riguarda la nomina, come per ciò che si riferisce al servizio di essa, alla retribuzione, ecc.

Dispone infatti la legge:

« Nel capoluogo di ogni Provincia vi è un Ricevitore provinciale, il quale, a tutto suo rischio e pericolo e coll'obbligo del non riscosso per riscosso, riscuote dagli Esattori comunali le somme dovute allo Stato e alla Provincia.

La consegna del riassunto dei ruoli esecutivi firmati dal Prefetto, e dei quali il Ricevitore rilascia ricevuta, lo costituisce debitore dell'intiero ammontare risultante dai ruoli medesimi.

Deve adempiere l'ufficio di Cassiere della Provincia quando ne sia richiesto dalla Deputazione provinciale.

Il Ricevitore provinciale è retribuito ad aggio dalla Provincia » (1).

1108. Il Ricevitore provinciale si nomina nello stesso modo e colle stesse forme e condizioni degli Esattori comunali.

L'asta è presieduta dal Prefetto; l'aggiudicazione si fa dalla Deputazione provinciale, salva l'approvazione del Ministro delle finanze.

Non riuscendo l'incanto, od essendo deliberata dal Consiglio provinciale la nomina fuori d'asta, l'aggiudicazione della Ricevitoria si fa dal Consiglio provinciale sopra terna presentata dalla Deputazione provinciale, salva l'approvazione del Ministro delle finanze.

Se la Deputazione o il Consiglio provinciale non provvedono nel tempo prescritto dal Regolamento alla nomina del Ricevitore, il

---

(1) Art. 75, 76, legge 20 aprile 1871, n. 192.

Ministro delle finanze, sentiti il Prefetto e l'Intendente di finanza, provvede a carico della Provincia.

Le norme e condizioni stabilite per la fissazione della misura massima dell'aggio, per la durata del contratto degli Esattori comunali, per la cauzione e per le incompatibilità, valgono pei Ricevitori provinciali rispetto alla Provincia, ma le facoltà esercitate dal Prefetto per gli Esattori lo sono dal Ministro delle finanze pei Ricevitori provinciali.

Oltre alla cauzione, il Ricevitore provinciale risponde con tutti i suoi beni per l'adempimento degli obblighi assunti.

Le spese relative all'asta, al contratto e alla cauzione stanno a carico del Ricevitore provinciale (1).

1109. L'aggio dovuto ai Ricevitori, a somiglianza di quanto avviene per gli Esattori è commisurato unicamente sulla riscossione : ma per il servizio di cassa della Provincia nessun corrispettivo è loro dovuto, come non ne è dovuto all'Esattore per il servizio di cassa del Comune (2).

Il servizio di cassa alla Provincia diviene obbligatorio per il Ricevitore quando ne sia richiesto dalla Deputazione provinciale, ma affidatogli non gli può essere ritolto : se poi al Ricevitore non si affida il servizio di cassa, non gli si può imporre quello della riscossione delle entrate della Provincia (3).

1110. Il Ricevitore, nel quinto giorno dopo i termini assegnati agli Esattori nell'articolo 80, versa nella Tesoreria dello Stato le somme dovute al Governo per le imposte fondiarie, e gli otto decimi delle non fondiarie, *e tiene a disposizione della Provincia, ovvero versa nelle sue casse, le somme spettanti alla medesima,* abbenchè gli Esattori non abbiano fatto i relativi pagamenti.

Versa gli ultimi due decimi delle imposte non fondiarie non più tardi del quinto giorno del bimestre successivo.

In caso di ritardo nel pagamento nelle casse erariali, o di non estinzione di mandati della Provincia quando ne sia incaricato, e nei limiti delle somme rispettivamente dovute, il Ricevitore è assoggettato alla multa di centesimi quattro per ogni lira di debito in favore del Governo o della Provincia, procedendosi, ove occorra, dall'Intendente di finanza o dalla Deputazione provinciale alla esecuzione contro di esso.

L'Esattore e il Ricevitore, nel pagare i mandati dei Comuni e delle Provincie, non possono valersi delle somme dovute al Go-

(1) Art. 77, 78, 79, legge citata.
(2) Art 77, 93, legge citata.
(3) Ministeriale 23 aprile 1877, n. 4918.

verno per le imposte dirette, e ciò sotto pena di rifusione del decuplo della somma incompetentemente erogata.

Cotesto divieto si estende per l'Esattore alle somme dovute alla Provincia (1).

1111. L'Esattore e il Ricevitore sono tenuti rispettivamente pel non riscosso come riscosso, il primo in relazione al credito dell'imposta verso i contribuenti, e il secondo in relazione al credito verso l'Esattore. La materia è disciplinata dal titolo VI della legge.

Però tanto l'Esattore quanto il Ricevitore hanno diritto a rimborso per le somme per cui giustifichino di non avere potuto utilmente esperire gli atti esecutivi.

I rimborsi delle sovrimposte e tasse sono dovuti rispettivamente dal Comune per le comunali, dalla Provincia per le provinciali.

L'Esattore ed il Ricevitore che abbiano diritto a rimborso, dovranno presentare le loro domande documentate all'Agente delle imposte non oltre il settembre dell'anno successivo.

Se nel corso di due mesi consecutivi alla presentazione della domanda, l'amministrazione non abbia liquidato i rimborsi, l'Esattore e il Ricevitore otterranno nella rata successiva uno sgravio provvisorio pari alla somma del credito, e salvi i risultati della liquidazione definitiva (2).

1112. L'aggio dell'Esattore e del Ricevitore si aggiunge nei ruoli alla imposta ed alla sovrimposta, ed è ripartito rispettivamente tra il Comune e la Provincia.

Stanno a carico dell'Esattore e rispettivamente del Ricevitore le spese di residenza dell'Ufficio, del personale, di tutti i libri e registri, ed altri dipendenti dal servizio di riscossione, quando non sia diversamente stabilito nel capitolato (3).

1113. Il Ricevitore nel trimestre successivo all'anno di esazione rende il conto alla Corte dei conti a norma delle Leggi e dei Regolamenti (4).

1114. Il Ricevitore risponde degli obblighi suoi con tutti i suoi beni, e specialmente colla cauzione che egli deve dare prima di entrare in funzione.

L'esecuzione sulla cauzione contro l'Esattore e contro il Ricevitore ha luogo mediante la vendita della stessa.

La vendita si fa dietro ordinanza del Prefetto, se si tratta della

---

(1) Art. 83, 84, 85, legge citata.
(2) Art. 88, 89, legge citata.
(3) Art. 92 e 91, legge citata.
(4) Art. 94, legge citata.

cauzione dell'Esattore, o del Ministro delle finanze, se si tratta della cauzione del Ricevitore.

Se si tratta di beni stabili, valgono per la esecuzione le norme relative stabilite nel titolo III della legge.

Se si tratta di rendita pubblica, la vendita si eseguisce col mezzo di un pubblico mediatore al prezzo di borsa (1).

Il procedimento esecutivo contro l'Esattore delle imposte o contro il Ricevitore provinciale, a termini dell'art. 86 della legge, deve essere preceduto dall'intimazione a pagare il debito, come suol farsi al contribuente in forza dell'art. 31, e ciò sia per un riguardo alle disposizioni della legge comune contenute negli articoli 562 e seguenti del Codice di procedura civile, sia in ossequio alle disposizioni della legge speciale del 20 aprile 1871, la quale col richiamare all'art. 33 (da cui incomincia il titolo III dell'esecuzione sui mobili e sugli immobili) l'art. 31, si riferisce appunto alla massima generale che qualunque esecuzione per debito di imposte dirette deve essere preceduta dall'intimazione a pagare il debito stesso entro cinque giorni (2).

1115. Come già dicemmo non intendiamo di dare qui un Commento alla legge del 1871 relativamente alle Ricevitorie provinciali. Per quanto si riferisce alla riscossione delle imposte provinciali, valgono le osservazioni già ampiamente svolte sotto il titolo della riscossione delle imposte dirette comunali, unica ed uniforme essendo la procedura, come unico è l'ufficiale che vi procede, cioè l'Esattore.

Osserviamo però analogamente a quanto si verifica pei Comuni, che se il Ricevitore è tenuto di fronte alla Provincia alla riscossione delle entrate patrimoniali, come vi è tenuto l'Esattore di fronte al Comune, essendo questa materia inerente al servizio di cassa — non possono sia il Comune che la Provincia valersi dei mezzi coattivi dati dalla legge del 20 aprile 1871 per la riscossione delle entrate patrimoniali.

Ciò risulta dal chiaro tenore dell'art. 58 che parla unicamente di *tasse dirette stabilite a favore di Provincie, di Comuni e di altri enti morali autorizzati dalla legge ad imporre tasse dirette.*

1116. Di conformità a questi principii la giurisprudenza ha ritenuto che la Provincia non può valersi dei privilegi fiscali concessi dalla legge per la riscossione della sovrimposta ai tributi diretti, pel pagamento dei *ratizzi*, che la legge 6 febbraio 1881 autorizza le Provincie a prelevare dalla rendita delle Opere Pie.

---

(1) Art. 86, ivi.

(2) Cons. di Stato 11 marzo 1874; *Manuale degli amm. com.*, an. 1874, pagina 129.

« Per rispetto alla loro origine ed allo scopo pel quale i ratizzi furono autorizzati, non possono essi ritenersi, per imposta o tassa diretta sulla rendita delle Opere Pie, perchè non sono destinati a servizio d'interesse generale della Provincia, ma al rimborso di spese dalla stessa anticipate pel pagamento delle pensioni agl'impiegati già appartenenti al servizio di tutela e di vigilanza delle Opere Pie, e dei sussidi ad istituti di carità e beneficenza provinciali, circondariali o consortili.

Poichè dunque i ratizzi sono da considerarsi come un credito qualsiasi della Provincia, essa non può fare uso di altri privilegi tranne quelli che le competono per l'art. 123 della legge 20 marzo 1865, allegato *A*, per le entrate comunali, e che la giurisprudenza ha riconosciuti estensibili a quelle provinciali, le quali non sieno sovrimposte o tasse dirette.

Non si può consentire però ora un sistema particolare di riscossione, autorizzato per gli antichi ratizzi con l'art. 82 delle abolite istruzioni del 1820, o l'uso dei mezzi concessi dall'art. 137 della legge comunale allora vigente, giusta le dichiarazioni fatte dal Ministero di Napoli con sua nota del 15 agosto 1829, perchè ciò non sarebbe compatibile cogli attuati ordinamenti della pubblica amministrazione.

D'altronde la Provincia non può incontrare seria resistenza per la riscossione dei ratizzi, da dovere ricorrere ad una esecuzione forzata, dacchè essendo la Deputazione provinciale anche tutrice delle Opere Pie, può in propria sede fare quanto occorre a costringere le amministrazioni renitenti al pagamento dei predetti ratizzi, siccome deve fare per ogni altro obbligo imposto da leggi o generali discipline » (1).

1117. Del pari è certo che le Provincie non potrebbero riscuotere colla procedura stabilita dalla legge del 1871 le imposte indirette, ossia i pedaggi, unica forma di imposta indiretta che in certi casi determinati possa essere imposta dalla Provincia.

Per la riscossione dei pedaggi le Provincie provvederanno o per mezzo di Agenti speciali sotto la diretta loro dipendenza, o anche per mezzo di appalti, analogamente a quanto avviene in riguardo ai pedaggi stabiliti dai Comuni.

---

(1) Min. dell'Interno alla Deputazione provinciale di Girgenti, 5 maggio 1884 (*Man.*, XXIII, 272).

FINE DEL VOLUME SECONDO.

INDICE

TITOLO I.

Tassa per l'affitto di banchi in fiere e mercati.

CAPO I. — *I mercati e le fiere. — Precedenti storici e legislativi. — La tassa per l'affitto dei banchi in fiere e mercati nella legislazione italiana.*

CAPO II. — *Norme speciali per l'applicazione della tassa sui banchi in fiere e mercati. — Mercati pubblici e mercati privati.*

TITOLO II.

Privativa del peso e misura pubblica.

Capo I. — *Nozioni generali sulla privativa del peso e della misura. — Leggi 20 marzo 1865 e 7 luglio 1868.*

Capo II. — *Come si eserciti la privativa del peso e misura. — Limiti. — Antiche alienazioni della privativa. — Norme di applicazione.*

TITOLO III.

Tasse per la costruzione e sistemazione delle strade comunali obbligatorie — Fondo speciale — Sovrimposta — Tassa sui maggiori utenti — Prestazioni d'opera — Pedaggi.

Capo I. — *Prenozioni generali sulla legislazione italiana delle strade obbligatorie in rapporto alle tasse costituenti il* fondo speciale.

§ II. — *Prestazione indiretta.*

§ III. — *Prestazione dei mezzi d'opera.*

Capo V. — *Le tasse di pedaggio.*

Sezione I. — *Precedenti legislativi. — La tassa di pedaggio nelle due leggi del 20 marzo 1865, e 30 agosto 1868.*

Sezione II. — *Norme speciali per l'istituzione di pedaggi nelle strade comunali obbligatorie. — Durata del pedaggio, e modo di esercizio.*

TITOLO IV.

Tasse e proventi speciali per la conservazione delle strade comunali ordinarie

Capo I. — *Delle strade comunali ordinarie in generale, e dei mezzi accordati ai Comuni per provvedere alla relativa spesa.*

Capo II. — *Tasse e cespiti destinati alle strade comunali ordinarie. — Pedaggi. — Quote di concorso dello Stato e delle Provincie. — Se e come possano applicarsi le comandate.*

TITOLO V.

Tasse speciali per la conservazione delle strade soggette a servitù pubblica. — Contributo degli utenti. — Quote di concorso del Comune.

Capo I. — *Prenozioni generali.*

Capo II. — *Attribuzioni del Comune e del Consorzio degli utenti. — Contribuzioni degli utenti. — Concorso del Comune.*

TITOLO VI.

Tasse scolastiche e tasse per la spedizione di copie degli Atti dello Stato Civile.

TITOLO VII.

Le sovrimposte comunali ai tributi diretti governativi.

Capo I. — *Le sovrimposte nella legge comunale e nelle leggi successive. — Progetti di riforma.*

§ 2. — *Previo esperimento delle tasse locali obbligatorie.*

§ 3. — *A contemplazione di quali spese può essere permessa l'eccedenza al limite normale* (*Legge*, 14 *giugno* 1874).

TITOLO IX.

Imposte e Tasse soppresse dalla legislazione vigente, o con essa incompatibili.

Capo Unico.

Sezione I. — *Imposte speciali non più ammesse per le spese di culto e simili.*

Sezione II. — *Tasse illegali in corrispettivo di servizi che devono essere gratuiti.*

Sezione III. — *Privative e tasse personali non ammessibili.*

TITOLO X.

Procedura amministrativa per l'accertamento delle tasse comunali dirette i ruoli, i ricorsi.

TITOLO XI.

Riscossione delle imposte dirette comunali. — L'Esattore. La riscossione. — I versamenti.

Capo I. — *Della riscossione in generale nella legge vigente.*

§ 2. — Nomina dell'esattore per concorso all'asta pubblica.

§ 3. — Nomina dell'esattore sopra terna.

§ 4. — Nomina dell'esattore di ufficio. — Nomina dei gestori provvisori.

§ 5. — I contratti per la concessione in appalto dell'esattoria. — Loro esecuzione e risoluzione.

SEZIONE III. — *Retribuzione dell'Esattore comunale, e cauzione.*

§ 1. — *La retribuzione dovuta all'Esattore.*

§ 2. — *Cauzione da prestarsi dall'Esattore.*

Sezione IV. — *Degli uffici di esattoria. Ufficiali incaricati del servizio. L'esattore. Il collettore. Il messo.*

Capo III. — *La riscossione delle tasse comunali dirette.*

Sezione I. — *Pagamento volontario delle tasse.*

SEZIONE II. — *Pagamento coattivo delle tasse comunali. Esecuzione contro i debitori morosi.*

§ 1. — *Esecuzione sui mobili.*

§ 2. — *Esecuzione sugli immobili.*

§ 3. — *Esecuzione forzata per il pagamento delle tasse dovute ad enti speciali, e delle entrate patrimoniali del Comune.*

Sezione III. — *Delle eccezioni di nullità contro gli atti esecutivi iniziati dall'esattore. Istanze dei terzi in separazione.*

Capo IV. — *Dei versamenti e del conto dell'esattore.*

Sezione I. — *Dei versamenti dell'esattore: come si eseguiscano, e provvedimenti contro l'esattore in mora.*

Sezione II. — *Conto dell'Esattore: sua approvazione. — Attribuzioni del Consiglio comunale, del Consiglio di Prefettura e della Corte dei conti.*

TITOLO XII.

I dazi comunali di consumo. — Generi soggetti a dazio comunale. Il dazio ne' Comuni chiusi e ne' Comuni aperti.

SEZIONE I. — *Il pagamento del dazio. Procedimento ingiunzionale e procedimento contravvenzionale.*

SEZIONE II. — *Gli abbuonamenti dei Comuni col Governo. L'esazione dei dazi in economia e per appalto. — Gli agenti daziarii.*

Capo II. — *Generi soggetti a dazio comunale. Dazi addizionali e quelli governativi. Dazi comunali propri.*

SEZIONE III. — *Esazione del dazio a tariffa ed esazione per abbuonamento.*

TITOLO XIII.

Della procedura giudiziaria nelle controversie per l'applicazione delle imposte comunali. — Conciliatori, Pretori, Tribunali, Corti d'appello e Corti di cassazione.

Capo I. — *Competenza speciale e straordinaria dei Giudici Conciliatori.*

Capo II. — *Competenza speciale straordinaria dei Pretori.*

LE IMPOSTE PROVINCIALI

APPENDICE

TITOLO XIV.

Le imposte a favore della Provincia — Sovrimposte ai tributi diretti — Tasse per la costruzione delle strade provinciali — Riscossione dei tributi della Provincia.

CAPO I. — *Sovrimposte provinciali ai tributi diretti erariali. Esame delle varie leggi vigenti.*

SEZIONE I. — *La sovrimposta provinciale, e modificazioni alla legge del 20 marzo 1865.*

SEZIONE II. — *La sovrimposta provinciale, la sua misura e i suoi limiti secondo le ultime leggi.*

Capo III. — *Riscossione dei tributi provinciali.*

RACCOLTA

DELLE

LEGGI SPECIALI

E CONVENZIONI INTERNAZIONALI DEL REGNO D'ITALIA

FONDATA DAL

Prof. E. PACIFICI-MAZZONI

e continuata per cura di

GIUSEPPE SAREDO e SEBASTIANO GIANZANA

III^a SERIE — VOLUME XIII.

G. B. CERESETO

COMMENTO ALLE LEGGI

SULLE

IMPOSTE COMUNALI

CON UN'APPENDICE

SULLE

IMPOSTE PROVINCIALI

VOLUME SECONDO

TORINO

UNIONE TIPOGRAFICO-EDITRICE

33, Via Carlo Alberto, 33.

ROMA
Piazza S. Silvestro, N° 75, piano primo.

NAPOLI
Calata Trinità Maggiore, N° 53, p. 1°

Firenze, Piazza S. Benedetto, 3; *Catania,* Corso Vittorio Emanuele, 189.

Palermo, Via Macqueda, 187.

1889